

嘉宾云集 凝心聚力献良策

——第三届全国国家中心城市高层论坛专家发言摘要(二)

国家中心城市更应加强韧性城市建设

北京大学首都发展研究院院长 李国平

国家中心城市是国家尺度上的最高等级的城市,这些城市借助其规模优势、结构优势和行政势能优势等,在整个国家和地区经济社会发展中处于中心地位,因此成为资本、技术、人才和劳动力的聚集地,导致城市人口快速增长、功能加速集聚、人口和功能“过密”成为普遍现象。面对其超大规模、多样性、复杂性、流动性的特征,国家中心城市要切实加强韧性城市建设。

一是优化城市空间结构,建立多中心网络化的空间结构。城市职能的过度集中,会造成社会问题增加、城市发展不均衡、城市投资环境恶化以及应对突发公共卫生事件困难等诸多问题。

二是加强经济韧性建设。一要促进经济结构多元化建设,防范不确定性的风险;二要促进就业多元化和弹性;三要促进经济活动低碳与可持续发展,积极应对全球变暖带来的巨大挑战。一方面,要鼓励新能源的开

发和使用,推广节能环保的绿色生产举措。另一方面,规制生产企业和整个社会减少能源消耗,降低碳排放。

三是强化基础设施韧性建设。一要完善城市与周边地区的交通设施。网络化是韧性城市的重要特征,缺乏网络联结的城市相对脆弱。完善的交通设施体系不仅能够为疫情防控时期的人员与生活物资运输提供有力保障,也能增强城市韧性而提升地区活力。二要增强城市基础设施建设的冗余度与模块化特征。在基础设施建设中,不仅要考虑到正常社会运行状态下的城市需求,同时也应具有前瞻意识,充分考虑未来可能发生的危机时的必要需求。应当在城市规划中配备一定程度的重复和备用设施,在时间和空间上分散危机风险。

四是重视社会韧性建设。重视并加强基层社区建设,弥补社区管理短板。基层社区是城市危机应对的基本作战单元,也是韧性城市网络的联结纽带。基层社区管理会直

接影响一座城市的疫情防控效果,一个社区的管理失效将很快影响到多个周边社区而产生扩散效应。然而作为城市管理体系的最低层级,社区常常面临基础设施、人员配置与管理能力不足等难题。因此,必须重视并加强基层社区建设,及时完善疫情防控时期的社区物资与人员配置,加强基层管理人员的能力培训,弥补社区管理短板。

五是促进制度韧性建设。完善韧性城市相关规划政策与制度设计,推动制度落地实施。要加强城市防灾减灾能力,在规则细则上就城市防灾格局、广域防灾体系等措施提出明确的制度安排。在城市运行的各项制度设计中,应以本次疫情为鉴,加快建设综合应急体系,完善应急指挥救援系统、生命线应急保障系统、应急救灾物资储备系统等系统建设,完善城市与周边地区的区域一体化防控、信息公开和共享机制,切实提高城市应急救灾水平。

以可持续城市理念推动高质量发展

北京市社会科学院副院长 赵弘

可持续城市是基于城市发展当中的各种矛盾,以及为了解决这些矛盾而形成的一种理念。城市的一个核心动力就是集聚,集聚能够带来规模经济,带来一种市场需求,形成强大要素资源的集聚,这个本身是城市发展的核心动力所在。但任何事物都有两面性,就是集聚不可避免地也会带来规模的不经济,这种不经济的直接表现就是城市病、运行效率低等。

建设可持续城市,需从以下五个要素着手。第一个是空间布局可持续。按照大分散、小集中的原则,把整个城市分散开来,不能单一地集中在一个地方,在周边形成科技城、大学城、医疗城、港口城、产业城等等。中心区域布局一些成本不敏感的功能或者产业,包括行政办公等,形成一种分散化、多中心的格局。第二个是交通结构。城市的交通结构随着城市规模的越来越大,也会发生根本性变化。东京、纽约、伦敦、巴黎城市

不拥堵的原因是实现了交通结构的两个主导之间的转变,一是在人们出行当中有75%~80%的人是选择公共交通出行;二是轨道交通要在公共交通当中占主导地位,就是75%~80%应该由轨道交通承担,这是我国城市发展的短板。第三个是创新和产业发展。因为没有创新能力、没有产业发展,这个城市很难持续发展。第四个是生态环境。这是可持续发展的根本要求,不能把城市搞成水泥森林、密密麻麻全是楼房,一定要留下硬性的生态隔离带。第五个是历史文脉。城市要有自己的城市文化,有可持续发展的永续动力,千城一面就失去了文化底蕴。

用可持续城市理念来推动中心城市高质量发展。一是要以可持续城市理念来引领中心城市高质量可持续发展,城市化完成了第一阶段,第二阶段要从量的增长向质的转变,要统筹城市空间、交通经济、生态文化各个领域要可持续,建设一个更具

有包容性、多样性、韧性的城市。二是要构建分散化、组团式的中心城市都市圈结构,并以此推动城市群的建设。不能简单谈发展中小城市,应该是发展大都市带动都市圈,带动城市群这样的大中小城市协同发展。三是要把市郊铁路放在突出位置,建设轨道上的都市圈。

在体制机制上保障都市圈、城市群的发展,要一张蓝图绘到底,不能朝令夕改,所以要解决三个问题。一是不知而不为。这是学界应该做的工作,学者要把这些观点、理论提供给政府,提高其认识。二是知之而不去为。就是很多政府知道但不去做,因为这些工作都是十年、百年大计,他们有时候可能只顾眼前短期行为,这需要克服。三是为之而不持久。就是做了一段后换一个领导又换一种思路,这也不利于都市圈的形成。一个都市圈的形成需要几十年、上百年,所以这样一个久久为功的思想必须树立起来。

国家中心城市建设的再认识

中国区域经济学学会副会长、郑州国家中心城市研究院首席专家 喻新安

关于国家中心城市的内涵及功能。国家中心城市是全国城镇体系的核心城市(“塔尖”城市),具有全国范围的中心性和一定区域的国际性的基本特征。

建设国家中心城市,不仅要考虑在科技创新、先进制造、商贸物流、文化交往等方面引领支撑国家创新发展,能够代表国家参与全球城市的竞争与合作,更要重点考虑如何坚持以人为中心,在保证市民健康和生命安全、提高宜居性、韧性以及组团式发展、多层次、多节点网络化发展方面,在完善重大疫情防控体制机制、健全公共卫生应急管理体系方面补齐短板。

关于国家中心城市的布局和设立。现在的九个国家中心城市,都是长三角、京津冀、珠三角、成渝、长江中游、中原和关中平原城市群的首位城市或特大型城市。

为了强化区域中枢作用、优化和稳定产业链供应链,发挥我国超大规模市场优势和内需潜力,建议调整国家中心城市布局,适当扩大国家中心城市的设立范围。可以按照《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中关于构建“两横三纵”城市化战略格局的思路,把海峽西岸、哈长、兰州西宁、黔中、滇中、北部湾等区域性城市群里的首位城市,分批次纳入国家中心城市建设的范围。

关于提升国家中心城市的管理水平。城市特别是特大型城市,是一个非常庞大的复杂的组织系统,管理好城市特别是特大型城市,需要系统性的安排和方方面面的支持配合,但最关键的是城市的主要掌门人必须是管理城市的行家里手。国家中心城市的书记、市长,不仅在专业上,要具备城市建设管理的专

门知识,更要有管理大城市的丰富实践经验。事实证明,管理城市,比管理一个学校、一个企业、一个部门要复杂得多、困难得多,一个成功的企业家,未必能胜任一个城市的主要管理者的重任。

所以,一定要重视国家中心城市主要领导干部的科学选配。要遴选有城市建设管理专业知识贮备和大城市管理经验的干部,担任国家中心城市的主要领导干部。要注重国家中心城市领导干部知识的补充和更新,对宜居城市、数字城市、海绵城市、韧性城市、生态城市、组团城市等新的城市理念,必须做到应知应会并能熟练运用。要通过各种途径,利用各种方式方法,培训、历练和储备一批能担任大城市特大型城市主要领导的优秀干部。这是一个不容忽视的战略任务。

大数据与新技术引领人民城市建设

上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院执行院长 张学良

我们正在编制“十四五”规划,面临很多不确定性。但至少有两个确定性:第一个是人民城市人民建,人民城市为人民。2019年11月,习近平总书记在上海考察时提出一个命题,要求上海这样的特大城市要贯彻“以人民为中心”的发展思想,不断提高社会主义现代化国际大都市的治理能力和治理水平。这是对于上海特大城市的判断,也是对北京、郑州这样特大城市的新要求。第二个是疫情对互联网、大数据、人工智能等新技术、新方法、新手段、新数据的应用提出了新要求。我们在思考特大城市建设时,要把把握好这两个确定性。

新冠肺炎疫情的暴发,客观上推动了上海新经济、新服务加速成长。以新消费为例,当前非接触、宅经济、云生活等新消费理念加速转换,以网络购物和线上服务为代表的新消费释放了巨大潜力。另外,以在线、智能、交互为特征的新服务应运而生,成为生活、购物、卫生、教育等社会服务的

有力补充,在线教育、在线办公、在线医疗、在线娱乐等新服务业态呈井喷式成长,无接触的配送、在线零售、无人零售这种服务模式蓬勃发展。

适应这些新的变化,上海在人民城市建设方面做了一些探索:一是重构供给动力,以高端制造业和现代服务业为重点,促进产业集群化、高端化、特色化、智能化发展。二是重构需求动力,以新基建、新消费和优质服务为重点,充分释放有效需求新潜能。三是重构要素动力,以创新为核心,强化人才、数据等高端要素的支撑。四是重构制度动力,以实体经济为导向,在监管、产权、开放等方面创新制度供给。

如何把人民城市建设模式持续下去?一是以数字化为引领,提升人民群众的获得感和幸福感。要对照最高标准、最好水平,推动智能服务进一步科学化、精细化、智能化,抓好政务服务一网通办、城市运行一网通管,坚持从群众需求和社会治理突出

问题出发,在实战中推进政府治理的数字化、现代化、高效化。二是要提高大数据服务的温度,是提升人民满意度的前提。特大城市在建设过程中,要容忍弱势群体对于大数据有一个学习的过程,要有温度,让老百姓有多种选择。三是要提高大数据服务的尺度。大数据技术是方向,但它并不是万能的,不能期待大数据服务解决所有的问题,要防止技术至上的数据中心主义。四要建立大数据服务规则。随着城市现代化、数据化水平提高,数据使用者数据隐私泄露和数据滥用风险进一步加大,这就要求大数据服务要加强的法制观念,建立伦理和舆情风险跟踪机制,消除人们对大数据应用的顾虑。五要提升大数据服务的引领度。要建立数字城市群,在城市群布局中应用数字经济,大数据,将数字经济世界级产业集群提前做好布局,真正实现大数据服务能级的提升,为老百姓的生活、经济复苏做出特大城市应有的贡献。

着力增强特大型城市的经济韧性

湖北省社会科学院原副院长 秦尊文

在这次遭受了新冠疫情之后,我国特大型城市都组织了复工复产,取得了较好的成效。但是各地经济恢复的程度不一样,反映出各个城市之间的经济韧性的差异。在抗击疫情常态化背景下以及今后的发展过程中,特大型城市都要着力增强经济韧性,提升供给侧结构、需求侧结构、空间结构三个方面。

增强供给侧结构韧性。一是提升科技创新能力,经济韧性主要是靠企业的承压能力来体现的,而企业的承压能力又靠其盈利能力来支撑,而盈利能力的源头又来自于创新能力,这次疫情之后将使得那些长期以来靠低成本竞争这种互害模式的价格战,可能要走向终点,那些不去创新驱动,专靠薄利多销的企业,它往往一碰到剧烈的市场波动和突发事件就难以维系。二是提升微观主体活力,要引导企业做大做强,实施龙头企业培育工程、企业兼并重组和产业链垂直整合工程,来集结规模优势,

提升产业层次。三是提升产业链水平和产业链的质量,要促进人工智能、5G、工业互联网等新技术与制造业深度融合,支持一批企业开展数字化、网络化、智能化改造,要以机器换人、设备换新、生产换线为重点,支持劳动密集型设备更新换代,促进质量和效益双提升。

增强需求侧结构韧性。一是扩大投资。二是扩大消费。三是扩大开放。扩大开放就是在提升引进来的能级和水平的同时,拓展走出去的空间,积极对接“一带一路”,大力培育外贸出口企业,支持企业开拓国际市场。要培育外贸进出口企业发展跨境电商、外贸综合服务新的业态,支持企业实施一批国际产能和装备制造合作的重点项目,鼓励发展对外承包工程投建营一体化模式。在这次疫情当中,武汉的火神山、雷神山医院火速建成,这向世界展示了中国力量、中国速度,在世界上得到了比较高的美誉度。要以此为契机,加

速中国建造走向全球。

增强区域空间的韧性。一是推进城市内部多中心发展,通过模块化达到分散风险的效应。模块化原则是塑造多中心区域空间结构的有效机制。二是推进乡村振兴战略的深入实施,今后特大型城市应该注重在空间上保持合理的城乡结构,为中心城区提供较大的回旋余地。三是推进与城市外部的协同发展,鼓励特大型城市发展飞地经济,比如武汉城市圈就在洪湖革命老区,建立了69平方公里的武汉经济技术开发区。深化与长沙、南昌的合作,共建长江中游城市群,还要加强与陕西、河南两省有关城市合作,共建汉江生态经济带。阿拉善山口岸和霍尔果斯的口岸都是湖北和武汉对口支援的地方,要推动中欧班列发展,并探索在这几个地方建立飞地园区,既增强了受援地的经济活力,也增强了武汉这一类特大城市的经济韧性。

唱好“双城计”建优经济圈

成都市社会科学界联合会主席 杨继瑞

大城市群、都市圈需要有集合的国家中心城市的带动,而成渝地区双城经济圈正是这样一个大都市圈的建设过程中,新型的竞合机理才能真正地实现两大中心城市及其都市圈之间的双赢。合作并不意味着就消除了竞争,关键是要把过去从竞争大于合作走向合作大于竞争,真正唱好“双城计”,建优经济圈。

第一,要有换位思考来面对各种关键议题。只有换位思考,才能够真正理解对方的诉求和价值所在,而且自己也会豁然开朗,这样才能拉手和携手,实现共建双赢。

第二,要有动车组的意思讨论关键议题。高铁时代已经不是火车跑得全靠车头带了,而是需要各个方面共同努力,所以在这个过程中,要构建共同付出、共赢共享,这样才可以在关键议题上不产生纠纷。

第三,要以最大公约数解决好关键议题。在“双城计”的过程中,要针对存

在的分歧,先易后难、求同存异,分步推进,最终实现一体化,实现经济的普惠共赢的包容性和持续性的发展。

第四,要以股份制的系统思维来解决市场化关键议题。如涉及到一些重大的产业项目配置,川渝党政应选择股份制的协同机制,用市场机制起决定性作用的规律,双方共投资,风险收益挂钩,解决好有争议的项目落地问题。

第五,要以共同的平台形成关键议题的共同价值。一些重大项目双方要抱团,共同向国家争取支持,共同向世界招商引资,共同深化开放合作,创造一区多点、一城多区的共同平台,消除双城经济圈跨行政区相向而行的瓶颈。

第六,要以地方法规来保障重大项目、关键议题的AB错位配置。对于必须错位配置的产业项目,地方法规要发挥作用,要用法治思维方式来加以配置,把“双城计”的游戏规则做得规范有序。

第七,要以共同项目的分享机制作为制度安排。飞地园区,尤其是在比邻地区的建设,要发挥产业的集聚效应和规模效应。

第八,要扬长避短、借力发展。川渝两地一定要以田忌赛马的思维发挥自己的长处,用己之长去跟他人之短进行协同,用自己之短借用别人的长处来借力发展,实现川渝的良好协作关系。

第九,要以共同抓攻坚、携手打基础,处理好川渝竞合关系。在抗疫背景下,要共同拥抱全球化、智能化,以网络化为支撑,以数字化为转型,以智能化为引领,建设国际一流的经济圈的产业体系、服务体系等等。

第十,要把干部的互派和交流作为川渝竞合关系的重要路径。加强干部之间的交流,从经济圈从地缘相近到人员相亲,用人员交流形成一体化发展的人心相通,把经济圈做好做优,真正实现对整个西部发展的引领作用,形成后方强大的回旋余地。