

# 天津论坛 2015

## 政策建议集

南开大学天津论坛秘书处

2015年4月

## 目 录

前 言 .....	3
政策建议集之一：优化京津冀空间布局，促进京津冀区域合作 .....	4
一、优化京津冀空间布局 .....	4
二、促进京津冀区域合作 .....	5
政策建议集之二：推动京津冀协同发展与新型城镇化建设 .....	9
一、推动京津冀协同创新发展 .....	9
二、运用科技创新引领京津冀新型城镇化建设 .....	10
政策建议集之三：高度重视新型城镇化建设中的生态文明 .....	12
一、以“模式创新”实现生态文明与宜居城市建设目标 .....	12
二、科学合理制定城镇化及城市再造的规划体系 .....	12
三、完善生态环境保护的各项法律法规及政策措施 .....	13
四、在城镇化与城市再造过程中完善多元参与机制 .....	14
五、积极开展生态环境保护、新能源汽车等关键领域的技术创新 .....	14
六、大力发展循环经济产业 .....	15
政策建议集之四：积极应对城镇化建设过程中的社会问题 .....	16
一、优化城市公共政策的理念与制度设计 .....	16
二、优化城乡关系，走中国特色的新型城镇化道路 .....	16
三、缓解城市焦虑，凝聚社会共识 .....	17
四、积极应对城市化过程中的社会冲突 .....	18

## 前 言

2015年1月16日至17日，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）“城市发展与管理”于在天津举行。论坛包括主旨演讲、分论坛和圆桌会议三种形式，围绕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五个主题。

在论坛上，来自中国、美国、英国、日本、德国、加拿大、韩国、新加坡、香港和台湾等国家（地区）著名大学和机构的与会代表，分别从多学科、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，对包括天津、京津冀在内的城市发展和治理提出了诸多重要的观点和政策建议。

专家提出的政策建议体现了首届天津论坛取得的丰硕成果，凸显了天津论坛的智库价值，对天津及我国城市发展和治理具有极为重要的政策意义。为此，论坛秘书处对专家提出的政策建议进行梳理汇总，供有关部门决策参考。

## 政策建议集之一：优化京津冀空间布局，促进京津冀区域合作

### 一、优化京津冀空间布局

京津冀地区应该按照积极稳妥推进城镇化，大中小城市和小城镇协调发展的总体要求，着力缓解京津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，最终形成“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。

“三核”指的是北京、天津和石家庄。北京是政治中心、国际交往中心、文化中心、科技创新中心；天津是国际航运中心、国际物流中心、现代制造和研发转化基地；石家庄是冀中南经济中心、京津冀第三极、中国重要科研基地、中国北方重要物流基地。

“四圈”指的是首都圈、天津都市圈、石家庄都市圈和秦皇岛城市圈。首都圈包括北京、保定、廊坊、张家口、承德（1+4）；天津都市圈包括天津、唐山、沧州、廊坊（1+3）；石家庄都市圈包括石家庄、邢台、邯郸、衡水、定州（1+4）；秦皇岛城市圈包括秦皇岛、葫芦岛、锦州、朝阳、赤峰（1+4）。

“一轴两带”指的是京津塘发展轴、京广北段经济带和滨海经济带。京津塘发展轴西起北京中关村，东至天津滨海新区，是京津冀地区经济发展的主轴；京广北段北起北京，经保定、石家庄、邢台到邯郸，具有发展现代制造业的科技人才优势、制造业基础和有利的区位

条件；滨海经济带北起秦皇岛，南至沧州，包括秦皇岛、唐山、天津滨海新区与沧州，处于渤海海岸线的中间区段。

“多点支撑”则主要指的是战略性功能区以及其他节点城市的支撑。战略性功能区包括中关村、北京经济技术开发区、天津滨海新区、曹妃甸新区、北戴河新区、渤海新区、正定新区、冀南新区等。

大力发展石家庄成为仅次于京津的大城市，使其成为京津两大都市的二传手，通过向冀中南地区辐射，带动冀中南地区发展，使京津冀区域的“两极”变为“三极”，变“双城记”为“三城记”。

京津冀城镇群空间布局必须突破“摊大饼”单中心的巨型城市结构，建设多中心、功能区、通道脊、网络城市。为了促进多中心城市群布局模式的形成，要提高京津冀地区城市间的分工水平。

## 二、促进京津冀区域合作

树立京津冀城市间的竞合战略。在京津冀地区的城市建设中，应当注重协同发展，避免恶性竞争。可以按照原有市场规模合理分配分工与合作所带来的预期收益，形成相邻城市合理分工、竞争共存与双赢局面，要通过合作来提高彼此的竞争优势。

完善京津冀区域合作体制与机制。建立国务院京津冀区域合作领导小组、京津冀市长联席会议制度，制订区域经济合作政策。协同发展既需要上收部分权力，由中央部门推动京津冀一体化；也需要地方政府的权力让渡，把部分管辖权交给区域合作机构，由合作机构统一解决区域公共问题。在京津冀协同发展过程中应综合运用政府机制和市场机制，政府调节既要注重行政手段，又要注重法律手段；市场调

节既要区域竞争，又要重视区域合作。此外，还要建立健全“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，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。

**加快推进区域基础设施建设。**要实现京津冀地区交通设施的网络化。加快建设沿海港口和疏港通道，整合机场资源并实现空铁联运，进一步促进交通基础设施对接联网等；转变以北京为中心的铁路货运组织格局，转移北京路网性铁路编组站功能至天津；强化京津、津石轨道联系，缩减京-津-石时空距离，辐射带动冀中南发展；以轨道交通委支撑，强化中心城市的辐射带动能力，带动河北县域经济发展。着力构建京津冀地区一体化的高速铁路网络，发挥高速铁路对于经济活动的时空压缩效应和空间扩大效应。通过高速公路和铁路的扩张提高京津冀地区的贸易一体化程度，促进区域和城市发展。整合包括基础设施（铁路、港口、机场等）在内的各种区域资源，构建一体化的共享平台。

**建立区域统一市场。**要促进京津冀地区市场要素的合理流动，包括商品市场和要素市场，并由此保障企业资源配置的区域化。首先要统一商品和服务市场。在统一商品市场的基础上，再统一产权市场、资本市场、人才市场、科学技术市场等要素市场。重视凝聚城市群区域发展的共同理念，积极推进法治建设，建设城市群共同市场。

**深化区域产业分工合作体系。**基于京津冀三地产业基础重构京津冀产业链，实现错位竞争、链式发展，构建面向京津冀一体化的新型产业分工格局，并建立和完善区域补偿援助机制。其中，北京市要走

高端产业发展之路，把发展现代服务业放在优先位置，大力发展高新技术产业，显著提升都市型现代农业水平；天津市要建设具有更多自主知识产权和品牌的现代制造业基地，重点发展电子信息产业、化工产业、面向国际市场的中高档轿车和具有自主品牌的环保经济型轿车、石油钢管和装备制造、现代医药产业基地；河北应立足于资源优势和产业基础，打造特色产业和功能性城市。

**加强区域生态环境保护。**京津冀地区要加强生态修复，共筑区域生态安全格局，加强环境污染治理，推进生态保护与建设，谋划建设一批国家公园，保护“南北生态”，强化环城绿带与郊野公园等楔形绿地建设，划定城镇增长边界，避免空间无序蔓延，强化高度控制，建设通风廊道，降低城市热岛效应。要科学的突破城市生态系统的极限，引进和创新更先进的技术；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可以实现城市群的可持续发展，京津冀的协同发展为首都圈绿色发展提供资源保障。

**打造世界级城市群。**京津冀城市群要以区域整体功能定位及各城市功能的相对错位发展为前提，以产业合作为主线，以市场和企业自下而上的力量为主体，以政府自上而下的作用为主导，全方位开放，多层次融合，进一步发挥京津冀的各种优势，共同打造世界级城市群，形成对外的整体竞争力。

**创新区域引资等政策。**京津冀地区在引资方式方面要从注重绿地引资向绿地引资和并购引资并重转变，异地并购有利于优化企业的所区域存量资产配置，推动产业结构调整升级。在引资手段方面，财政支出手段对企业成长和引资的效果更加明显，应加强运用财政支出手

段改善投资环境。发挥自贸区等政策优势,推进更高水平的对外开放,塑造京津冀一体联动的国际开放格局。

## 政策建议集之二：推动京津冀协同发展与新型城镇化建设

### 一、推动京津冀协同创新发展

对接科技协同创新平台，促进创新型企业协同。搭建以共享为核心的创新平台体系，推动创新联盟的实质性进展，将联盟纳入国家资金的支持体系，率先在京津冀试行；培育明星企业家，加快创新型企业引领；实施创新人才（团队）建设工程，建立项目支持与创新人群支持相结合的支持模式；加大各类园区、社区对创新型人才与项目的挖掘；加强领军人才、核心技术研发人才培养和创新团队建设；引导上市创新型企业、品牌影响力强的创新型企业通过分支机构设立等方式在津冀拓展市场。

通过环境优化吸引创新资源布局京津，优化部门协同。形成针对部门转化基地、孵化器、新设机构等多种方式，分类制定吸引政策；加快以科学、工程等部门的应用转化，以天津的先行先试优势，创新科技成果转化体制机制，优先对科技成果转化法中股权激励等进行创新；放活机制，激活技术交易市场，加快所有制改革；对接国际国内主要技术与专利市场的端口，扩大技术交易市场的容量；加快对接国际大型科技服务机构，引入国际资源，加快研发基地的建设；培育一批市场化和国际化的技术经纪人，促进技术交易。

以非首都核心功能疏解为重点，激活结构协同。利用北京功能疏解契机，推动津冀对科研、教育、医疗资源的承接；通过与北京高等教育、中等教育与职业教育的部分院系、分校、联合办学等方式进行

承接；为科研院所转化提供配套实验条件，寻找市场并推动本土企业与之开展多种形式的技术、管理、实践、学术交流；通过组建医疗联合体或社会化组织形式承接医疗、养老、护理、康护等公共服务；借助北京加快规划行政副中心的契机，以部分经济管理部门和行政审批机构的核心功能转移为突破口，优先对服务中心、信息中心、行业协会、学术类社团、出版机构等行政辅助服务进行承接。

**建设以精准服务能力为主的创新生态系统，促进园区协同。**面向创新链各环节的企业需求打造与完善多层次服务体系；打造一支高效的招商部门，通过使馆招商、企业俱乐部招商、定期定点服务招商等多种方式完善精准服务能力；以园区对接为基础，逐步完善园区环境，完善园区生态系统配套，引导建立尊重创新、宽容失败、开放互动的创新文化与氛围。

## 二、运用科技创新引领京津冀新型城镇化建设

**拓展新型城镇化进程中的科技创新空间。**充分发挥科技的先导和支撑作用，通过多领域、多部门的公共政策综合作用，共同引导社会经济要素的有序流动和合理配置；因地制宜、因时而异制定适宜性政策引导；形成发挥科技支撑的长效作用机制。

**在城镇化建设规划中充分体现科技创新的作用。**投资、建设部门与科技部门之间建立部门会商机制；在新型城镇化建设总体规划建立科技部门的参与机制；在城市建设规划中应明确科技发展规划的要求，把科技发展规划作为城市建设规划的重要内容，使科技成为城市建设决策程序的一个组成部分；针对不同城市格局的特点，如都市区、

城市群、散状城市等，进行科技规划的示范。

**构建与新兴城镇化相适应的技术体系。**选择一批市场前景好、资源消耗低、带动系数大、就业机会多、综合产出效益好的产业领域，加快关键核心技术和产品的研发与应用，重点推进电动汽车、清洁能源、三网融合、物联网、半导体照明、智能电网、生物医药、新材料与高端制造等领域发展。通过标准等政策的制定和应用来引导科技创新。加强城镇化建设中的建设标准，加大新技术应用的补贴力度，加强强制性规范性等。

**推动试点示范和需求面政策引导。**选择不同主题，以创新型城市（区）、可持续发展实验区、高新区、农业科技园等为载体进行试点示范；通过重点项目和工程，如“绿色奥运”、“低碳世博”，更好地推进节能减排、控制环境污染，促进绿色技术研发和示范应用，培育科技理念与创新文明。

## 政策建议集之三：高度重视新型城镇化建设中的生态文明

### 一、以“模式创新”实现生态文明与宜居城市建设目标

推进分布式生态城镇发展模式。借鉴美国经验，在大城市周围分布一些小的城镇分散大城市的压力。在小城镇内，采用环境友好的方式进行生产，保证食品安全，打造可持续的社区，使用清洁能源，实现废物循环利用。

通过“园区化”将循环产业融入城镇化。再生资源产业要围绕着产商融住学相结合的模式，包括完善的资源回收网络，合理的再生资源利用产业链，完善的服务配套系统，有利的金融服务支撑，灵活的选择多样方式的配套生活保障体系，广泛的社会宣传教育体系和高效的技术研发和孵化中心。

### 二、科学合理制定城镇化及城市再造的规划体系

结合环境容量开展规划“顶层设计”。雾霾问题的根本原因与城市发展规划相关。要结合自然禀赋，在环境承载力约束下合理规划城市的发展方向和规模，形成环保先到的城镇化规划体系，形成有利于环境保护的城乡统筹和区域协调机制，健全城镇化发展重大决策、重大工程、重大项目的战略环评机制，推进实施基于生态环境承载力的评价模式，重视制度创新和做好环境监管。

基于智慧城市开展规划设计创新。在智慧城市的框架下通过大数据支撑实现规划的理性发展，通过精明规划寻求的尺度适宜的有序发

展，找到适宜的城市尺度。中国智慧城市规划需要民生需求，打造公共平台，提高社会治理能力。

**通过合理规划实现城市的“精明增长”。**反对城市无序扩张式发展，重视以交通为导向的发展，在城区内以网格化的街道和便捷的交通系统将社区连接起来，在大区域内以发达的交通系统将不同的城镇与县市连接起来。重视以一个大都市为核心、带动周围多个规模不一的城镇共同发展的区域治理模式。

**构建低碳交通体系。**开展低碳交通的革命，减少私人汽车的使用，在距离较短时使用自行车，在距离较长时使用公交车或轨道交通。通过合理规划和运营协调使多种交通方式有效配合，形成高效的多模式交通体系。

**构建可持续的废物管理体系。**将城市生活垃圾分类收集设施作为城市基础设施来进行建设，将社会服务活动的固体废物产生者纳入法律管理范畴，推动垃圾源头分类和分门别类的利用。建立完整的固体废物产生者环境责任制，承担移交给其他责任主体后的监督和保障责任，建立生产者责任延伸制度，针对不同产品，建立生产者预付费、押金制度、自建回收体系等机制，确保报废产品回收的责任和处理责任的落实，并推动生态设计。

### 三、完善生态环境保护的各项法律法规及政策措施

**推出系统的循环经济法律体系。**第一层面是基础层面有一部基本法，即“循环经济促进法”；第二个层面是综合性层面，包括“清洁生产促进法”、“可再生资源能源法”等；第三层面是具体层面，根据

各种产品的性质制定具体法律法规和条例。

**以绿色政策构建绿色交通体系。**从消费理念、驾车行为、制度设计等方面构建新的汽车生态。结合税收、排放、拥堵、停车等，借助经济手段调整消费者参数。要从改善城市布局和道路规划着眼，要动态地考察和提升承载力空间；借助大数据等技术和商业模式创新，加快职能交通、绿色交通和新能源汽车的导入。

#### 四、在城镇化与城市再造过程中完善多元参与机制

**积极开展公共教育，大力推动绿色消费。**积极倡导中华民族节约的传统，将绿色，低碳发展的知识纳入中小学教材，教学之中。发挥民间组织作用，在全社会开展一场持久的绿色发展教育运动。

#### 五、积极开展生态环境保护、新能源汽车等关键领域的技术创新

**建设绿色基础设施。**包括雨水花园、可渗透人行道、人工湿地、开放的渠道系统、以及树木种植与保护等。

**加速推进新能源汽车的技术与实践发展。**加速技术创新，包括超级电容式汽车、纯电池电力驱动汽车、电池电容混合动力汽车等，并采用纯电动汽车和插电式混合动力汽车并行发展的路径。建议通过政府与市场合作的方式合理布局充电设施网络，加快落实建设充电设施，为新能源汽车的全面推广铺路。

**以政策创新促进新能源汽车市场的发展。**政府应改变单一财政补贴促进新能源汽车发展的做法，组合运用多种激励和扶持政策，如针对或结合准入、设施、研发、补贴、使用等的政策，激励新能源汽车

市场，逐渐提高使用环节的税收比例，使用环节区别新能源汽车和传统汽车征收税款。

## 六、大力发展循环经济产业

**构建循环经济产业链。**注重政策的引导和市场手段的综合运用，要从生态文明建设的高度出发，应用循环经济原理，深入论证产业链对资源、环境的影响，综合分析产业经济效益、社会效益与环境效益，适度配合政策调整，推动我国循环经济可持续健康发展。

**探索“基于生产者延伸制的供应链治理”。**建立供应链治理目标，在关注经济效益的同时也关注社会效益和环境效益。构建给予生产者延伸制的供应链治理体系，从治理目标、结构、交易模式、影响因素等方面建立管理体系。建立和实施 EPR 制度，帮助政府建立一套制度体系约束企业处理废旧产品。

## 政策建议集之四：积极应对城镇化建设过程中的社会问题

### 一、优化城市公共政策的理念与制度设计

城市化过程中社会问题的本质是城市移民的需要没有得到满足。政府在解决问题、制定政策方针时，要采取理性的方式去满足移民的需要，实现“以人为本”。

城市政策过程要以目标群体为中心，迈向汇集民智、民情和民意的顶层设计。推进决策的开放和透明，推进政治组织与社会组织关系的制度化，注重组织控制向注重机制整合转变，建立利益表达与聚合偏好的治理机制，扩大公民有序的政治参与。

高度重视伴随快速城市化所出现的乡村衰败。在人口对策上要设法留住年轻人，充分发挥老年群体的潜力。在文化对策上由重视物的开发到精神价值的重构。在组织对策上，要激活村落的自治传统，加强村落组织建设，实现村落合并与组织重建。

关注城市化过程中产生的大量留守儿童。父母应该注重培养孩子们解决问题的能力，时刻关注他们的情感需要。社区应该给予流动家庭更多的关怀。注重教育和相关资源的合理分配，减少因为户口问题而带来的城乡分层，推进户口和福利改革。

### 二、优化城乡关系，走中国特色的新型城镇化道路

中国的国情决定不能生搬硬套西方发达国家所走过的先集中、后分散的城市化模式。应该努力探索出一条既适合我国国情、又能代表

历史发展方向的新型城镇化道路。

缓解城乡居民在收入、消费、教育获得、就业、社会流动和社会保障等诸多方面的不平等。致力于教育改革，加大用于农村教育经费中占总经费的比例。改变教育经费的分配机制，使经费更多地向义务教育倾斜，更多地向农村和落后地区倾斜。改革收入分配制度，确保劳动报酬相对于资本等生产要素在初次分配中的应得份额。

完善户籍制度，逐步取消城乡之间利益分配的差距。实行居住地登记户口的原则，把以户口管理为重点转向以人管理为重点，最终实现开放、动态的户籍制度。取消附加在户口上的有关部门、地方政府的行政管理职能，户口不与社会待遇和福利（包括就业、教育、住户等各种社会利益的获得）相关联。

改革社会保障制度，建立城乡统一的社会保障体系。首先从最低生活保障制度入手，重点完善农村最低生活保障制度。实现城乡养老保险和医疗保险的制度衔接，在此基础上建立城乡统一的社会保障体系。对特殊及弱势群体，如失地农民、进城务工农民等，应予以额外的关注，采取相应措施保护其合法权益。

### 三、缓解城市焦虑，凝聚社会共识

消除城市群体间隔阂，使移民真正地融入城市中。应注意解决和预防进入城市的农村人口因难以与城市人口形成群体认同而产生的心理问题。媒体要宣传该群体的热情等积极特质，消除城市人口对其形成的消极偏见。邀请社会、心理专家为城市移民进行心理辅导，鼓励他们更多地与城市人口进行互动。

凝聚社会共识，形成绝大多数成员自觉认同的社会价值观。要重视官方倡导的价值观与人们日常生活中价值观的协调一致。社会价值观建设要与传统接轨，不能在抛弃传统的基础上谈创新。价值观建设要重视对优秀传统文化和思想的继承，结合当前社会现实，做出新的解读。社会价值观建设应该以人为本，力求简短、易记、适合个人生活、方便操作。

城市规划要充分考虑古迹承载的文化和人们对它的情感记忆。不要使物理环境变化太快，造成人与环境之间的疏离。

#### 四、积极应对城市化过程中的社会冲突

现阶段城市公共冲突的主要特点是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。要形成在功能上层次分明又相互依赖的有机立体结构，包括五个层次管理机制：即不同主张的表达机制、对立观点的交流机制、冲突利益的整合机制、争议事项的裁决机制和对抗行动的制动机制。

调解公共冲突的重点在于调节基层利益冲突。我国既有的社会公共冲突中绝大多数发生在基层。要找到矛盾根源，兼顾基层利益。建立正规调节机制，包括司法途径（涉法涉诉）、以及司法文化建设，让司法机制更加可操作化，更接近于公民生活。