

都市经济发展的国际比较

——以巴黎与天津为例

孙 钰*

【内容摘要】在促进城市经济发展的因素中,对城市河流的开发、改造、运营和管理是重要因素之一。本文通过考察巴黎塞纳河规划、开发和管理的具体措施,以及天津海河及其两岸综合开发改造的运作实例,探讨河流开发改造对城市经济发展的积极影响。通过比较研究,总结巴黎塞纳河的经验,提出完善天津海河及其两岸开发改造的对策建议。

【关键词】规划 开发 改造 对策建议

【中图分类号】F114.46 【文献标识码】A 【文章编号】1000-6052(2003)05-0079-04

在促进城市经济发展的因素中,对城市河流的综合开发选定关键因素之一。本文从比较视角探讨巴黎的塞纳河及其两岸建设的路径与经验,并就吸收塞纳河开发建设经验,通过综合改造海河来重振天津国际大都市建设与发展提出对策。

一、巴黎塞纳河运营效率提高的有效路径

巴黎是法国的首都和最大的城市,它位于法国北部的中心地带,跨塞纳河两岸,是在塞纳河城岛起源并逐步发展起来的,它是欧洲主要的旅游城市之一。塞纳河水位稳定,少洪涝之害,全年不冻,利于航行。塞纳河河道宽二百米以上,水深达5米,流量稳定,航运终年畅通无阻,一般游轮和拖船都可以上溯到巴黎,使巴黎成为法国第一、欧洲第二大河流港。载重五千吨的船只可以在塞纳河航行。塞纳河在巴黎境内有33座桥梁,平均每隔三百米就建有一座桥梁,桥梁的密度很大,交通十分便利。

巴黎河港的各种运输手段被配合使用:河运、海运、陆运和铁路运输以及输油管线等相互连接,有600多个企业在此经营,创造了45000个直接或间接的就业机会。

1、多样化的河流基础设施投资提供有利的河流资金支持。公路、铁路、航运和水路运输的形式在成本上是不同的,而投资于水路的单位资金产生的运输能力要远大于其他运输方式。铁路运输的投资回报很低,与汽车高速公路和桥梁以及隧道相比,公路运输的回报更是微乎其微。所以,更多的私人投资向河流运输方面转移。私人投资于基础设施要求具备保证签约人利益的机制,这可以通过提高通行费、从公共基金中支出影子价格、财政的回租等方法来实现。私人部门经营者运营的附加价值在于:可靠性、质量保证与监督系统相关的技术专家意见;分析说明数据并

给出决策建议方面的经验;财政方面的计划,使用、运营和维护标准产品时减少安装成本;支撑长期合同执行的管理系统。真正附加价值还在于,提供的数据准确而且成本低廉。除引进私人投资以外,运用欧洲金融机构的贷款也是有效的资金来源。欧洲国际投资事务的负责人与港口部门的管理者就签署了投资协定,其投资的第一阶段包括创建六个货柜停泊处,开发新的仓储设备,建设新的运输线路等,到2004年,整个工程需要投资34亿法郎。

2、混合体制和间接的市场化政策。政府、相关的公共机构、工程公司和私人部门联合起来共同完成项目是非常有利的,它有助于促进这些部门之间在技术等方面的合作,并相互沟通,消除障碍。由公共事务企业运营的很多重要的项目在金融等方面都显得很敏感,它主要负责将出资各方有机联系起来。加强政府对这些公共项目的控制是非常重要的,政府要通过各种手段来明确其职责,并间接地实现管理的目标。

塞纳河规划采取了间接的市场化模式,与美国城市的管理模式有所区别,我们可以从下表进行对比分析:

社会中心政策(法国模式)	市场中心政策(美国模式)
经济促进	
工商业的高税收	工商业的低税收
限制性分区制	自由的土地利用
很少或没有补贴	广泛的补贴
综合完整的土地规划使用	市场驱动的土地使用
公共部门引导开发	私人部门导向的开发
社会利益的商业促进	商业利益的商业促进
与公共利益相关的土地使用	自由的土地使用
公共土地保护合同	私人利益开发土地
严格的建筑学控制	放任的建筑学设计

几百年来,塞纳河两岸的土地以及各种设施都是在巴黎市政府的严格管理下统一使用的,政府通过间接的

* 孙 钰: 法国高等社会科学院、博士后

市场化方法,将税收因素作为重要的调节杠杆发挥作用。政府从商业活动中收取高税收;制定严格的土地利用规划;公共部门引导河流两岸的土地开发方向和性质;对建筑物的高度、规格以及设计都要求高度统一。

3、明确政府在河流开发中的职能。当出现问题需要在各方进行裁决时,政府的管理就尤为重要了。政府管理承担的职责包括:通过顾问咨询工程公司提供智力服务,总体规划设计、数字收集和管理、技术援助、训练以及经济分析等;通过战术上管理系统的监督网络建设进行长期资源管理;对水的循环进行管理(上游控制水,下游排放水),并保护它自身以及消费者的利益。收集、加工、传递和处理信息系统的执行;建立各种网络,管理网络、运营网络、预警网络等,所有网络均提供不同规模的公私合作机会。政府各部门保持解决各种问题方面的沟通,尽量努力减少官僚作风,推动政府官员、私人利益集团和公共管理机构之间的合作,促进政策执行的连贯性并使项目运行符合政策规定。

4、加强公共监督。公共权利监督提供的服务包括以下因素:依据现有的专家报告系统来确定定性或定量监督项目;工程和装备建设;设备维护;收集、存储和处理获得的数据,解释说明这些数据并为实际行动提供建议;训练管理人员和技术员。权威机构与公共管理机构之间要相互协商,允许公众和私人参与管理并委托更多的职能给它们。

私人部门对经济发展的积极影响作用非常明显,所以,公共监督组织一般通过自愿委托和合同职责等将他们纳入综合监督成员的范畴之内,通过与私人部门签定长期合同,确定私人部门成为社会、环境和经济可持续发展的可信赖的力量,并成为河流开发中不可缺少的组成部分。

二、天津海河的综合开发改造

海河被誉为天津的“母亲河”,它在市中心蜿蜒穿过,两岸有海河带状公园和风格各异的国外建筑群以及具有民俗风格的古文化街、食品街、宗教建筑、名人故居等人文景观,构成了独特的海河风景。天津的标志是海河,天津建设国际化港口大都市依托的是海河。海河开发改造的意图是利用3到5年的时间,建成独具特色、国际一流的海河服务型经济带和景观带,弘扬海河文明,创建世界名河。

1、综合开发海河,带动经济结构和城市布局调整。发展海河经济,立足于带动现代服务业发展,带动海河流域经济发展和城市环境建设,带动两岸危陋平房改造,带动城市整体功能和文化品位的提升,充分利用海河两岸的土地、文化、景观、品牌等资源,实现六个主题目

标。今后三至五年,拓宽疏浚河道,实行综合治理,基本完成市区海河两岸起步段的综合开发。下一步,对海河干流的上、下游进行全面开发建设,沟通整个流域,辐射周边地区,使海河成为吸引人流、物流的重要通道。

2、做大做强服务业,全面提升城市服务功能。大力发展海河经济,完善基础设施,优化整体环境,带动服务业和相关产业发展,促进老城区改造,形成独具特色的服务型经济带、文化带和景观带,逐步使海河成为世界名河,带动天津成为世界名城。

规划确定海河综合开发改造的6个主题目标,归纳为3个完善和3个建设:完善海河的交通功能、历史文化功能和经济创业功能,将海河建设成为生态河、景观河、旅游观光河。重点建成4个重要的滨河活动区,同时整段海河实施道路、桥梁、堤岸、照明、通航等系统工程,让海河崭新的面貌迅速展现出来。

3、规划设计。海河堤岸景观改造和水体治理总体规划设计涉及20公里河道,40公里堤岸,将海河分为广场区、文化区、商贸区、娱乐区和近郊区,并将采取广场开放式、娱乐休闲式、田园风光式等多种堤岸断面结构,建设一个集服务、休闲、娱乐为一体的新海河。现已初步完成狭窄河道拓宽和堤岸改造规划方案,拓宽市区河道的水面宽度不小于100米。这项工程将通过堤岸改造和河道治理,改善海河水质,形成亲水景观,为人们提供休闲娱乐场所,同时满足行洪、排涝要求。按照已经完成的初步规划,河道能够达到通航2000吨级船舶的条件,2000吨级船舶通航所需水深为4.00米,整个河道范围内还要进行全面清淤,清淤量约为62.4万立方米。海河两岸的堤岸线将后退,令市民与水景更加亲近。

三、塞纳河与海河的比较分析

塞纳河位于世界第四大经济强国的首都,多年来,根据法国巴黎城市规划的严格要求,塞纳河两岸的文化设施和旅游设施等得到了很好的保护和开发,例如,拥有1000多年历史的巴黎圣母院,多年来不断得到维护和修缮,至今仍天津海河处于发展中国家的大城市,两岸也有很多著名的历史古迹,多年来由于缺乏对这些历史古迹的继承和保护,两岸的文化和旅游设施还没有形成规模,需要进行大规模综合性开发和改造。海河在历史上曾经是繁忙的河港,这些年来,河港的功能萎缩了,旅游功能亦没有得到很好的发挥。世界著名大城市的共同特点是因河而兴、以河为荣,而且这条河最好穿越城市,塞纳河就是城市与河流相互依存和相互促进的成功典范,而海河正好具备这些有利的特点,天津市内6个区都有一段毗邻海河。海河拥有诸多潜在的优势和宝贵的资源,应该加以充分利用。我们从以下几个方面来比

较分析塞纳河与海河的关系:

1、塞纳河与海河所处的历史发展阶段不同、发展基础亦不同:塞纳河处于发达国家的城市,多年来,巴黎市政府从来没有间断对沿岸古迹的维修完善和建设工作,沿岸世界闻名的古迹保护仍然在持续进行,千年古迹至今仍然得到很好的保护,目前,它的两岸建设只是需要维护和修补,早已完成了大规模开发和建设的任务,两岸早已形成的著名景观带和文化带吸引世界各国游客。河港的条件良好,河流本身的条件优于海河。海河水源基础比较薄弱、两岸设施也需要进行大规模重建。海河及其两岸的开发改造是在天津经济快速起步并发展的背景下进行的,两岸的开发任务甚至比河流治理更加艰巨,海河岸上的古代遗址在很大程度上缺乏保护,除了重建望海楼等古迹之外,还需要对意大利风情区等外国租界区进行投资保护;除对两岸进行历史古迹的维修和恢复以外,新的文化设施和旅游设施的投资建设尤为重要。这样大规模的拆迁、建设和改造需要巨大的物力和人力投资,这在任何国家历史上都是罕见的宏大工程。海河本身开发改造以后,力争恢复河港功能,并充分发挥其旅游功能,这一目标的实现,需要中国南水北调工程的配合。

2、塞纳河与海河的运输功能、高科技手段和交通条件:塞纳河作为河港,比较充分地发挥了它自身的运输功能,同时,它作为水路运输的枢纽,船只货物运输(尤其是水泥和煤等原材料运输)非常繁忙,河港的特征特别明显。对塞纳河的开发,尤其是注重充分发挥它的运输功能的开发,它的客运和货运减轻了巴黎市的交通压力,体现了它在城市发展中的重要作用。塞纳河开发中利用高科技的措施,通过提供与航行决策相关的信息来确保河流航运的安全,并避免碰撞等事故的发生。这些不但使船只航行的位置能够有可靠而真实的时间信息,而且促使船只与岸上的交通运输监督管理更加密切地相互联系。通过传递交通运营和管理的规划信息来提高运输效率,提供全面的航运信息。塞纳河高速汽车道和散步路都建在半河床上,而两岸以及整个城市不建高架桥,城市建设中遵循古建筑修缮的宗旨,河流两岸没有现代化高层建筑,使得河流沿岸保持了上千年的建筑物原貌,尽管用于修缮建筑物的费用远比重新建设的费用高,但为了保持城市整体一致的规划特色,任何新的高层摩天大楼建筑都不允许在塞纳河沿岸建设。

海河在历史上曾经作为中国北方重要的商贸运输河港发挥作用,昔日河流运输呈现繁忙景象。近年来,由于水位下降使得河港运输功能萎缩。这次开发改造以后,伴随着南水北调工程的实施,海河将逐步具备河港运输的条件,有望恢复昔日河港运输的功能。海河沿岸准备

建设地铁站18座,每隔200米—800米一座,准备增加架设桥梁13座,使得桥梁总数达到26座,从而缓解交通的压力,改善交通条件。同时,根据天津城市规划的布局,海河上游、中游和下游的改造景色与天津港口大都市的整体设计保持一致。

3、河流运输与城市发展的关系:在巴黎塞纳河港所包含的70个港口中,各种运输手段被配合使用:河运、海运、陆运、铁路运输以及输油管线运输手段,这种组合运输手段有利于集装箱运输,并为与运输方式有关的加工业务的开展提供了条件,进而提供了更多的就业机会。巴黎塞纳河河港运输体系的建立,为巴黎提供了经济和保护生态的城市后勤服务,这由此带来了对被人们遗忘的河流的重新利用,并在充分开发其两岸价值的同时,也全面兼顾自然风景、建筑风格及城市规划的多方面的要求。

海河开发中,天津市政府已经认识到河流运输的积极意义,正在积极创造条件,为河流运输条件的恢复开辟道路。开发改造工程包括清淤、污染治理、水质保护;海河两侧所有废水、污水管道将全部切断,使海河成为引黄济津输水通道、北调长江水的备用水库;同时进行岸线、堤防、码头建设,建设亲水岸线、观赏岸线和开敞岸线。

4、政府的作用和间接的市场化手段:在法国,政府的角色就是从事规划、政策制定以及管理活动,而规划形成和政策制定的过程,就是公共选择的过程,它要经过社会各方面的论证和讨论,规划一经形成,就会严格遵照执行,发挥政府的权威作用。比如,塞纳河沿岸的建筑风格、颜色、建筑高度等方面都保持了规划的一致性,没有任何建筑会脱离整体规划的要求。塞纳河及其两岸的维护采取间接市场化的手段,吸引私人投资和经营,比如:河流每天川流不息的私人游船公司的船只开展旅游经营活动,要向政府交纳税费;河岸各个港口私人公司租用码头和航运设施,也要向政府交纳高额税收;河岸出售书籍、名画和旅游用品的店铺等,更要向政府交纳高额税收,政府用高额税收得来的财政收入去不断完善塞纳河优美的环境,良好的环境吸引更多的私人公司来此投资,这些公司之间通过提供优质的服务而展开竞争,从而形成优美的塞纳河—更多的投资者—高额的税收收入—环境的进一步改善的良性循环。

海河开发改造需要政府投入更大的力量,一方面政府要制定长远可持续发展的规划;另一方面,需要用政府的信誉做担保来发行发债券或从世界银行等机构贷款,努力创造完善的环境,以此来吸引投资,力争形成良性循环。

5、公私合作方式:在法国,公共机构和私人部门或

投资者之间建立的合作关系包括基础设施项目的设计、规划、建设和运营，整个过程通过市场机制来推动。

公私合作不仅表示依赖私人资本对项目进行投资并产生未来收益，其重要意义还在于在公共项目的生命周期中，有效地吸收私人公司的技术和高效的管理方法。围绕公私合作的核心，就是提供更好的服务。公私合作提供给公共机构一种机会，使其更加明确所承担的使命、更清楚地了解公共服务需求和相关的成本。为了获得经济和社会的最佳效果，权威机构有效地评估了社会所期望的服务水平以及相关的成本。公私合作关系的建立为确定使用者付费以及非盈利的公共服务的补贴数量提供了条件，这里的目标是使得筹措资金最优化或者至少对这样的服务引起重视。公私合作项目吸引高水平的具有广泛国际经验的专家们：如建筑师、经营者以及工程、财政和法律领域的专家顾问。这些高水平的专家自然地被私人合作者和公共机构共同利用。

四、海河及其两岸开发改造的对策建议：

1、尊重现实，客观看待海河开发改造，力争形成海河及其两岸独特的风格。通过对比塞纳河与海河的历史条件、经济基础、航运状况、交通条件、政府规划以及间接市场化方法等，可以看出，海河的天然条件和两岸的维护状况均与塞纳河存在一定的差距，但海河在上述方面已经具备了大规模开发改造的良好机遇。所以，我们应客观分析海河已经具备的有利与不利条件，充分利用海河有利的地理位置并更好地发挥它在天津经济和社会发展中的重要作用，而不盲目地与塞纳河攀比，也不制定超越自身发展条件的过高的目标。我们认为，海河及其两岸开发改造的独特风格应该是：（1）古代与现代结合：古代遗址的修复区域与现代设施建设区域同时并存，适应天津现代化大都市的发展需要；（2）河流与两岸密不可分：河流本身的旅游功能与两岸历史文化设施密切配合，形成具有区域吸引力的旅游中心和较高文化品位的景观带；（3）社会效益与经济效益兼顾：如同塞纳河一样，海河及其两岸的开发改造完成以后，将为天津市民提供良好的休闲空间和文化氛围，也吸引国内外的游客来观光，其社会影响是深远的。改造以后的海河，将成为良好的城市资源，吸引投资和客流，带来投资的乘数效益，形成社会和经济效益的双重效果。

2、加强对综合开发改造海河的公众宣传，扩大公共选择范围，积极与国际政府机构和民间团体进行沟通与合作，增强相互之间的信任和理解。

通过媒体和会议等形式宣传河流改造对于区域发展、自然灾害的防御以及防止污染等方面的积极意义，并充分利用互联网收集和发布信息，促进资源的开发和共享。

（1）国内的宣传与合作：通过公共网络发布信息，引起各方关注，吸引国内投资；（2）国外的宣传与合作：加强国际联系，形成咨询—投资—服务的有效通道，形成持续稳定的投资渠道；（3）国内外合作服务：由于河流开发改造拆迁等会在很大程度上影响居民生活，所以政府机构和其他有关组织应支持并配合国际组织和其他组织的开发活动，并为之保持经常性的沟通和积极的协作。

3、恢复海河的河港功能，发挥它的运输潜力，创造与历史和文化传统相关的河流环境。河流港口及其岸边基础设施包括与水有关的系泊处、小飞轮、船滑轮等，这些公共河边陆地设施与河流整体的基础设施紧密结合起来。（1）保护、支持和利用与历史传统有关的河流设施以便促进河流文化环境的保护，像历史上的闸口等传统的工程应该得到保护，同时开发创新的河流设施；（2）建立并促进有效的循环系统的完善，奠定河流港口地区低成本运输体系的基础。（3）进一步利用河流网络体系，将港口停泊处、船只储运、转载以及与公路和铁路的连接形成相互联系的系统。

4、促进公私合作并以此促进公共机构技术水平的提高。公私合作是政府公共机构与私营机构相互之间的合作，它意味着合作双方为完成项目目标而承担各自的权利和义务。世界银行提出了“合作发展计划”，鼓励公共机构与私人公司形成联合体。这样的发展计划促进了公私之间的相互理解和更好地合作，这里对私营机构的象征意义是，能够比较好地避免政治风险并更容易被社会广泛接受。在合作过程中，由公私合作带来的社会和经济的外部性是非常明显的，这种合作措施不仅涉及到与私人合作带来的财政收获，还可以发挥公共部门方面的一体化优势。（1）财政方面，解除额外预算，减少财政支出；（2）社会经济学方面，减少服务成本、提高服务质量、增加就业机会和公共设施；（3）环境方面，减少污染和噪音等，形成相互约束机制。为形成密切合作关系，要求双方建立直接或间接的利益关系。

5、明确政府与市场各自发挥作用的范围。（1）政府通过公共选择过程来制定规划方案，确定海河及其两岸开发改造的目标、方式以及招标项目等，给出明确的政策条款，充当管理者和指挥者角色，引导市场运作方向。（2）市场最灵敏的信号是供求和价格，只要海河板块的吸引力巨大，就会产生更多的潜在需求和现实需求，从而吸引人流和物流，通过竞争提高海河本身及其两岸设施的价格，增加税收，实现城市经济和社会的良性运转。□

（责任编辑 世渊）