

多元共治推进城市内生锈带的转型发展

——以上海市杨浦区滨江锈带转型为例

许译文 严运楼¹

(上海工程技术大学 201620)

【摘要】: 针对城市内部的锈带问题, 主要通过产业转型的手段来进行生态修复。在这一过程中, 无论是权利的行使还是资源的配置, 都需要多元共治。产业转型中的多元共治, 是指政府、社会组织、市场和公民共同参与, 通过合作、协商、竞争等手段实现生态修复等公共利益。生态修复包括自然修复和社会修复两个方面。社会修复是在自然修复的基础上通过政策激励和资金投入, 解决该地区社会经济发展的问题, 实现新兴产业的发展。

【关键词】: 工业锈带 产业转型 多元共治理论 生态修复

【中图分类号】: F291.4.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)10-0075-007

随着城市化发展, 锈带问题是传统工业城市共同面对的一个问题。20 世纪以来, 随着“去工业化”浪潮的兴起, 世界许多国家的传统工业区域出现了不同程度的衰退。中国在改革开放之后, 经济发展由第一产业、第二产业向第三产业倾斜, 因此衰退的工业基地逐渐聚集形成区域“锈带”, 其中典型区域有东北地区和晋中重工业地区的“锈带”, 部分衰退的工业地区陷入城市收缩、人口流失和中心郊区化的困境。^[1]因此, 锈带转型需要全面付诸实践。

国外对于锈带研究始于 1970 年代, 如针对日本的九州地区、德国的鲁尔地区、美国的五大湖地区等进行了区域性研究。^[2]国内锈带问题研究以东北地区为主, 主要集中于区域性锈带的转型问题,^[3]针对区域锈带的经济转型、^[4]工业转型的环境规制、^[5]工业行业转型升级^[6]和资源重置^[7]方面展开研究, 结合中国国情提出老工业基地转型的对策和建议。

以上是基于整个城市或区域的研究得出的结论, 对我们有所启示。但城市内部由于功能的变化也存在局部锈带问题, 这些问题是以往的研究很少关注到的。随着中国城市和第二产业的加速发展, 现在许多城市内部存在着区域性问题。传统研究侧重于对于区域性锈带问题的改造, 疏忽了区域化格局中不同城市内部也存在锈带改造问题。

本文通过理论与实践相结合, 透过上海市杨浦区滨江锈带的转变, 将内生机制与外部环境相结合, 从生态修复和产业转型的角度对锈带转型实践的现状、成效、经验及问题进行分析, 并基于多元共治理论提出城市内部老工业区锈带转型的对策。研究成果既为上海其他区锈带的转型提供成功的案例借鉴, 也为全国其他城市的锈带转型提供经验, 各个城市内旧工业区转型将有助于区域性问题的解决。

一、理论基础与分析框架

作者简介: 许译文, 上海工程技术大学管理学院硕士研究生。;严运楼, 上海工程技术大学马克思主义学院教授。

基金项目: 国家社科基金项目“养老服务模式的社会资本投资回报机制研究”(编号 17BGL192)

(一)多元共治理论

针对城市内部的锈带问题，主要通过产业转型的手段来进行生态修复。在这一过程中，无论是权利的行使还是资源的配置，都需要多元共治。多元共治理论随着西方新自由主义、新公共管理思潮的变迁演进而来。1970 年代西方资本主义经济衰退，相对于传统自由主义，新自由主义认为面对政府公共服务供给能力的下降，政府寻求私人部门的支持，是现代社会专业化发展的必然结果。^[8]到 1990 年代初，新公共理论者认为公共部门应与私人部门相结合提供公共产品，提出了政府与社会资本合作，并发展出不同的共治合作模式。^[9]多元合作共治应用于公共产品供给，也应用于城市产业转型和环境治理。

党的十九大报告明确指出，要形成政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的民主参与的治理体系，推动多元主体的共同治理。多元共治理论包括治理主体的多元化、治理机制的多样化和治理目的的公共性。具体是指治理主体之间通过合作、协商、竞争、集体行动等多样化的治理手段实现公共利益。多元共治的基本特征有公共性、多元性和开放性。

产业转型中的多元共治，是指政府、社会组织、市场和公民共同参与，通过合作、协商、竞争等手段实现生态修复等公共利益。产业转型是指一国或一地区在一段时期内，根据现代科技、经济发展现状和趋势，运用特定的财政、金融和产业政策，对现存产业及其结构的各个方面进行直接或间接的影响，使其发生变革或调整。^[10]就目前而言，我国的产业转型主要是向战略新兴产业和以高新技术为导向的产业方向转变。多元共治主要体现在产业转型过程是由政府主导、社会参与、市场运作共同协同。一是政府进行制度设计和政策制定，规范市场和各主体的行为。二是通过市场的实际运作助力产业转型。三是社会组织、市民等参与到产业转型的过程之中，通过政府的强制措施或激励措施发挥自身的主体作用，形成各类主体共同协作、相互补充的产业转型模式。^[11]

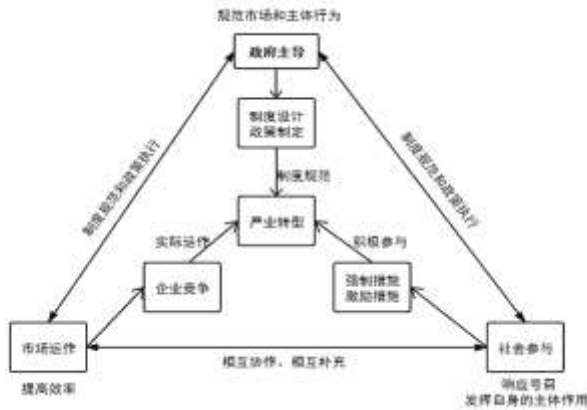


图 1 多元共治理论模型

产业转型的目的是实现生态修复，生态修复包括自然修复和社会修复两个方面。^[12]其中自然修复是指在生态学理论的指导下，以生态修复为主，辅助物理修复和人工修复的方法，遵循自然规律，通过创造一定的条件，利用生态系统自身的恢复调节能力，使生态环境逐渐得到修复，并走向生态平衡发展的过程。社会修复是在自然修复的基础上通过政策激励和资金投入，解决该地区社会经济发展的问题，实现新兴产业的发展，并将生态文明建设的成果惠益于开展生态修复的地区和人民。

(二)多元共治分析框架

基于多元共治理论模型，城市锈带治理是政府主导，市场运作和社会参与的协同共治，这为上海城市锈带转型提供了分析框架。

政府主导的共治共享，通过制度规范和政策执行规范市场主体的行为。上海明确产业转型的指导思想和发展目标，鼓励工业基地结合区域的区位优势和产业基础错位竞争。市、区两级政府负责锈带转型项目总体策划，明确各个参与主体之间的权限和关系，协调各方面的利益，降低整体转型过程中的风险，使转型过程平稳发展，转型成果由各个参与主体共享。

市场竞争的共治共享，通过资本流入和提高管理效率缓解政府公共支出的压力，提高企业转型的效率。企业竞争促使部分工业企业开展混合所有制改革，引入境外资本、民营资本等各类社会资本参与企业改革、建设和管理，以提高企业活力和增强市场竞争力。

社会参与的共治共享，是指通过政府的综合配套措施激励社会组织、企业积极参与产业转型的过程。企业可以充分利用政府的资金支持和间接税收优惠，社会组织则响应政府的号召，发挥自身的主体作用。两者共同参与制定政府的规范化服务标准，与政府协同共治，共享社会发展成果。

二、锈带转型的典型案例分析

本文选择上海市杨浦区滨江地区锈带转型作为典型案例。杨浦区位于上海中心城区东北部，见证了上海工业发展的百年历程，20 世纪末，杨浦滨江地区聚集了上海 1/3 的工业企业。在宝山钢铁、杨浦滨江、普陀桃浦工业转型的过程，杨浦滨江运用共治共享理念，坚持政府、社会组织、企业共同参与，在产业转型和生态修复等方面都取得了良好的效果。

（一）滨江锈带案例的背景介绍

在过去的 50 多年里，上海根据城市定位和发展战略进行产业结构调整。具体来说，在改革开放后，上海由单一的生产型工业基地向中心城市和港口城市的方向发展。1990 年代浦东开发开放后，上海以建成经济、金融、贸易中心为目标，开始实施全方位的产业梯度化转移，开始培育第三产业、汽车等工业支柱产业和大规模集成电路等高新技术产业。1990 年代至今，上海第二产业侧重于发展精细化产业。2005 年，上海产业合作促进中心成立，承担上海产业升级、转型、合作的推动与促进工作。2013 年，上海市政府印发《上海市工业区转型升级三年行动计划》，提出“减重、加绿、强基、节约”的规划理念，持续推进中心城区及城市拓展区内的老工业基地更新、改造、再生。2016 年，上海市政府提出创新驱动发展、经济转型升级的要求。

上海老工业基地的生态修复围绕整体保护、系统修复、综合治理展开。如今的生态修复不再是单纯的自然修复，而是自然、社会、经济的复合共生。本着“生态文明、绿色低碳”的原则，2012 年，上海建立了生态修复工作联席会议制度，对生态修复的三方面工作进行统筹管理，上海市环境保护局（2018 年上海市机构改革新组建上海市生态环境局）负责指导协调和监督生态保护修复工作，市绿化和市容管理局落实有关要求，各区政府负责具体的实施工作。坚持自然修复与社会修复相结合，自然修复的具体内容包括土壤修复、水源修复、植物修复、景观修复；社会修复的具体内容主要是由于环境污染引起的产城不融合、基础配套设施不完善等问题。

在产业转型和生态修复的过程中，多元共治理念贯穿着每一项政策执行的全生命周期。上海以政府为主导，通过“强政府、大社会”的治理模式，社会组织、市场、公民都参与社会治理，多元主体之间互动有序，合作充分。政府成立专项小组，统筹环境治理资金，建立严格的资金转移支付制度；企业积极参与改良生产技术，向以科技为主导的高新技术产业方向发展；居民和社会组织积极主动参与治理，进行生态环境修复的宣传和教育活动。

综合来看，上海老工业基地转型执行情况良好，为了进一步了解上海老工业基地转型发展的具体情况，本文以杨浦区滨江的锈带转型为例，对滨江锈带转型的现状、成效、经验和问题进行分析。^[13]

（二）杨浦滨江锈带转型的现状

2003 年 5 月,《上海市人民政府关于黄浦江两岸综合开发的若干政策意见》出台,上海各区以此为契机,先后开展工业基地的产业转型和生态修复。杨浦区依据本区实际情况,出台锈带转型方案,方案主要包括:转型目标、转型方案实施责任主体、转型覆盖范围、转型具体执行方式及转型要求。

1. 转型目标

杨浦滨江锈带转型目标主要涵盖以下 4 个方面:一是南段滨江进行综合开发,在布局科技创新和科技金融产业的同时注重历史文化保护,提升滨江品质和市民的亲水性。二是中段滨江土地管理和城市更新,在政府主导、企业参与的原则下,打造公共创新空间。三是北段滨江产业能级提升、市政基础配套建设和公共空间环境改善。四是把滨江地区打造为以科技创新、文化创意、金融科技为主导的产城融合、新旧交融、智慧低碳的创新带,将其转型为优秀文化荟萃和生态文明示范的示范区,成为经济转型升级的引擎。

2. 转型方案实施责任主体

杨浦区根据“共建共治共享”的要求,构建了由“指挥部+办公室+滨江公司”组成的“三位一体”组织架构,建立健全了多层次指挥决策、督促协调、推进落实的工作机制。其中政府指挥部统揽全局抓决策,办公室协调推进抓督促,滨江公司发挥主体作用抓落实。滨江地区还将基层党组织力量与生态修复工作相结合,组建了“人人屋”党群志愿者服务站,服务滨江建设。

3. 转型覆盖范围

杨浦区滨江地区位于黄浦江下游左岸,杨浦滨江地区开发包括平凉、大桥、定海、长白、殷行和五角场镇等 6 个街镇辖区,自西向东分为 5 个开发单元,总用地面积约 12.93 平方公里,岸线总长度约 15.5 公里。^[14]

4. 转型具体执行方式

杨浦区政府梯次推进滨江发展带的开发,确定了“发展一段、建设一段”的方案。一是通过政企合作的开发模式进行土地收储,对存量土地进行结构调整和空间布局优化。二是本着“政府主导、企业参与”的原则,在企业迁移、转型升级和引进方面给企业较大的自主空间。三是成立上海杨浦滨江投资开发有限公司,负责具体事务的承办工作。

5. 转型要求

杨浦区政府对人力、财力、物力等资源进行整合规划,将滨江锈带建设作为区的重要工作。政府通过与企业合作联动机制,根据实地情况部署任务,阶段性推进转型工作。同时,加大宣传力度,利用各种宣传方式介绍转型规划,接受公众监督。

(三) 杨浦滨江锈带转型的成效

经过近 10 年的艰苦努力,杨浦滨江地区的锈带转型成为上海老工业基地成功转型的标杆。2019 年 11 月,习近平总书记到上海考察,充分肯定了老工业基地转型的成果,高度评价“工业锈带转变成了生活秀带”。近年来,滨江地区功能布局合理,产业发展向精细化第二产业和第三产业倾斜;社区进行了有机更新,在社区组团内部之间,实现了建筑功能的共享复合;在建筑土地改造的同时营造了生态多样化空间,绿化、景观、公共空间有了大幅提升,建成公共绿地 36.5 万平方米,滨江南段核心区公共绿地绿化率达到 20.3%。^[15]随着垃圾分类政策的深入推进,资源节约利用,利用可再生资源,将垃圾资源化利用,减少常规能源需求。

(四) 杨浦滨江锈带转型的经验

一是促进多样化发展和高新技术的运用。滨江沿线的杨树浦发电厂、杨树浦煤气厂等企业顺应经济发展的需要，搬离了滨江地区，在政府的引导下，废弃的厂房被改造为生态景观、红色教育基地等；杨树浦水厂经历了技术升级仍服务于市民；同时在政府政策的引导支持下，上海高科技企业杨浦孵化基地拔地而起，孵化出一批以高新技术为主的创新型企业，同时带动地方服务业的发展，形成“一路商圈”的特色景象。



图 2 杨浦区根据本区实际情况出台滨江锈带转型方案

表 1 杨浦滨江锈带转型的成效

方面	成果
产业转型方面	产业向精细化第二产业和第三产业发展
	杨树浦电厂等 66 幢老工业厂房建筑被保留保护为历史建筑
生态修复方面	社区进行了有机更新, 建筑功能之间的复合
	建筑土地被改造成多样化的生态空间
	垃圾分类政策持续推进, 采用红黄牌监督机制, 借助智能化与大数据, 进行精细化管理
	公共文化设施多样化, 建立了包括美术馆、艺术中心、剧场等在内的 20 家文化产业

二是坚持生态文明共建共治共享。政府在总体统筹的同时兼顾点上突破，适时启动杨浦滨江地区沿线码头土地收储工作和旧区居民房屋征收工作，建设共青森林公园和沿江步行栈道，将推进生态发展与改善民生两条主线结合起来。同时区域内的企业通过企业内部改造和存量房屋转移释放更多公共空间，提升生态环境。区域内的党员志愿者服务联盟通过各种宣传方式，帮助保持和提高生态成果。

三是全面统筹，加强协调，多元主体共同参与。政府加大在公共基础方面的投资，为滨江锈带的转型提供了基础。同时，政府重视与沿线企业的密切联系，建立有效的沟通机制，成立了上海杨浦滨江投资建设开发有限公司，让该公司自始至终参与其中。另外，转型项目也有社会组织和志愿者的参与，打造开放式滨江党建品牌文化项目。同时深化群众监督，形成了政府、

企业、社会组织、公民共同参与协同合作的体制。

(五)杨浦滨江锈带转型中的不足

一是高技术产业与传统产业融合不够，产业功能尚未显现。新技术不等于新产业，人工智能等新技术需要与传统产业互动、在传统产业中应用。截至 2020 年底，杨浦滨江 12.93 平方公里范围内，每平方公里的 GDP 产出较低。^[16]区域内的经济贡献仍然主要依赖于基础产业，缺乏重大产业项目的引领。滨江地区新引进的创新型、知识型等现代服务业横向关联度低，影响产业功能的显现。滨江地区的产业转型需要从量的增加转向质的提高。

二是滨江地区的社会修复不足。基础配套设施仍然存在短板，轨道交通线路不能有效覆盖滨江地区，公共交通网络与滨江地区未来发展的功能定位不符。截至 2020 年底，滨江地区成片二级以下旧里的改造有 1.5 万户尚未完成。

三是政策执行经费不足。滨江锈带转型所需要基础设施建设的资金和招商引资的政策性优惠补贴由政府负责，除此之外，政府还要负责配套资源的更新维护。然而此后，补贴金额会逐渐减少，但转型过程仍在继续。因此经费不足给滨江地区锈带转型造成了一定的困难，不利于产业转型政策的持久推进。

三、进一步推进杨浦区滨江锈带转型的对策建议

(一)制定规划目标逐步推进不松动

杨浦滨江“锈带”之所以能够转化为“秀带”，一个重要原因就是政府对于其未来的目标有清晰的规划。政府在规划中坚持多主体共同参与、共同治理、治理成果共享的原则，明确发展目标、发展瓶颈和参与主体。对于传统工业基地的振兴，要打破空间壁垒，运用整体规划，统筹考虑城市的定位布局、产业分工布局等，处理好分工和协作的关系，推进区域一体化。

(二)多元主体协作参与，营造良好的发展环境。

在转型过程中政府简政放权，引导企业自主创新，注重企业在创新中的主体作用，多种途径为企业创造更好的发展环境。充分发挥社会组织和相关企业的作用，解决政府管不到、管不好，或者有心无力的事，同时注重信息平台构建、打造信息共享机制。政府可以考虑投融资运作模式，组建开发投资公司，在商业银行的指导和保障下，具体进行投融资业务和招商引资，在市场运作中，扩展协作网络的广度和深度。

(三)建立紧密协作的区域生态系统。

转型地区的企业与当地的研究型大学、拥有先进研究部门的企业等建立合作关系。打破机构主体之间的壁垒，促进要素开放共享。建立智力共享机制，彼此共享知识，相互影响，形成具有开放性和专注性的区域生态系统。

(四)加强宣传推介

正向的宣传是政策执行的强大助力。对于老工业基地转型的宣传要有针对性。要突出转型后的整体科研环境、基础设施的完善程度、政府政策的优惠，吸引企业积极入驻转型地区；要突出绿色成果展示、讲解市民如何参与，使市民全面了解政策的具体内容和实际执行情况，提高其主人翁意识。

参考文献：

-
- [1]赵家辉,李诚固,马佐澎,胡述聚.城市精明收缩与我国老工业基地转型[J].城市发展研究,2017,24(1):135-138,152.
- [2]陈晓东.从美欧老工业基地创新发展看东北振兴的关键问题[J].中州学刊,2018(10):37-43.
- [3]张可云.论老工业基地的内部“缺新”与外部“有新”——成因、适用理论与振兴新思路[J].社会科学辑刊,2017(6):21-29.
- [4]胡晓辉,朱晟君,Robert Hassink.超越“演化”:老工业区重构研究进展与范式反思[J].地理研究,2020,39(5):1028-1044.
- [5]熊琼.东北老工业基地生态经济发展的环境保护法治方略——基于不完全契约理论视角[J].社会科学辑刊,2017(3):60-66.
- [6]苏向坤.“中国制造2025”背景下老工业基地制造业转型升级的路径选择[J].经济纵横,2017(11):78-83.
- [7]安树伟,张双悦.新中国的资源型城市与老工业基地:形成、发展与展望[J].经济问题,2019(9):10-17.
- [8]Gerry Stoker.Governance as theory:Five propositions[J].International Social Science Journal,1998,50(155):17-28.
- [9]樊丽明.美国非赢利组织公共品供给分析[J].经济学动态,2002(10):85-88.
- [10]张秀娥,董竹,毛佳,著.中国-欧盟:传统工业区转型与循环经济的发展[M].长春:吉林大学出版社,2007.
- [11]杜春林,黄涛珍.从政府主导到多元共治:城市生活垃圾分类的治理困境与创新路径[J].行政论坛,2019,26(4):116-121.
- [12]吴鹏.论生态修复的基本内涵及其制度完善[J].东北大学学报(社会科学版),2016,18(6):628-632.
- [13]严宇珺,严运楼.城市生活垃圾分类试点政策执行问题与对策探讨——以上海市徐汇区梅陇三村为例[J].生态经济,2020,36(3):197-200.
- [14]上海市杨浦区人民政府关于印发《上海市杨浦区滨江发展“十三五”规划》的通知[J].上海市杨浦区人民政府公报,2016(10):3-15.
- [15]王名,蔡志鸿,王春婷.社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J].中国行政管理,2014(12):16-19.
- [16]任庆鹏,张辉.全要素区域创新网络视角下老工业基地产业升级路径研究[J].中州学刊,2019(2):25-31.