

## 点睛之笔

# 探索“流量城市”发展治理新路径

吴晓林 左翔羽

中央城市工作会议指出,我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》指出,推进超大特大城市治理现代化,坚持城市内涵式发展。到2024年,我国内地总共有超大城市10座、特大城市13座,这些超大特大城市承载着庞大的人口流量、交通流量、经济流量和信息流量。这些流量不仅成为城市生产和运行的基础要素,还会驱动城市管理与服务深度变革。如何吸引好、治理好流量,已经成为超大城市统筹安全与发展的重要课题。

## 一、流量是超大城市高质量发展的关键变量

在数字时代,对流量的吸引与竞逐,成为超大城市发展与治理的新范式。一种新的城市形态——“流量城市”呼之欲出。综合来看,“流量城市”是自然流、物质流、经济流、社会流和信息流等多种流量大规模汇集的城市。其中,信息技术表征一切,席卷和连接其他各类要素。各类要素的大进大出、快进快出,直接影响了一座城市的活力、创新力与竞争力。

截至2024年,超大特大城市常住人口超过3亿,占全国总人口的22.7%,GDP(国内生产总值)占全国的35.5%,贸易进出口总额占全国的58%。庞大的自然流、物质流、经济流、社会流和信息流,突破了城市的传统边界,推动城市生产生活与治理方式更新迭代。社会流量带来了丰富的劳动力与海量消费需求,同时也促进了文化交融。经济流量的涌进涌出推动城市产业结构的更新换代,影响了市民的生产生活。庞大的自然与物质流量是城市存续的基础,但也容易衍生自然灾害及生态环境问题。在数字时代,信息流对城市的经济社会结构基础带来了革命性的变化,其不仅创造了新的经济增长点,也将深刻重塑城市的组织形态、服务流程及政府—公民关系。

## 二、吸引流量是超大城市高质量发展的增长基础

没有流量,城市就没有发展活力;流量失控,城市则没有安全秩序。当前,天津市正处于“十四五”收官、“十五五”谋篇的关键时期。吸引流量、用好流量红利,对于激发城市新动能,推动城市内涵式发展具有十分重要的意义。

第一,吸引人口蓄流。当前,全国区域人口增减分化,部分超大城市常住人口增量不足或者呈现负增长态势,人口老龄化率持续上升,制约了城市发展活力。天津市要实现城市高质量发展,需将吸引社会流量、调优人口结构作为重要举措,推动“全龄友好型城市”建设。要支持高校适度扩大招生规模,实施“津城高校毕业生留津计划”,力争实现45岁以下户籍人口连年增长。依托社区家长学校、儿童之家等阵地,推动普惠性儿童托育服务提质扩面,建设“高品质15分钟儿童综合服务圈”,降低生育、养育成本。对于老年群体,要鼓励发展“银发经济”,增设托养机构、社区上门服务站点、文体活动中心等,完善基层养老服务体系建设。

第二,实现科技引流。党的二十届四中全会提出,加强高水平科技自立自强,引领发展新质生产力。科技创新投入大、周期长、回报慢,需要超大城市加大对科创产业的扶持力度,积蓄创新源流。天津市要在巩固和扩优生物医药、

智能装备制造等产业的基础上,扶持培育新质生产力应用标杆场景,打造新质生产力产业聚集区。稳步推进金融创新运营示范区建设,完善认股权、基金份额转让、科技金融路演等科技型企业融资渠道。完善天开园等科创园区的管理政策,通过设立基金、专项投资、吸引创投资本入驻等机制,丰富科创项目融资渠道,同时拓宽科技成果、科研项目落地转化渠道。

第三,推进产业吸流。天津市承京链冀,区位优势独特,要加强科技创新协同和产业体系配套融合。深化承接北京非首都功能疏解,抓住央企投资布局和产业链升级窗口期,深化与北京重点产业园区的共建共用。联合京津冀两地共同聚引域外配套产业和龙头企业,提升域内产业链配套能力。同时,天津市制造业、港口优势明显,要发挥自身比较优势吸引更多资源,实施制造业高质量发展行动,综合运用数智技术、绿色技术改造提升传统产业,有序布局人工智能创新、数字经济、低空经济、机器人、脑机工程、生物制造等重点产业。持续推进港产城融合发展,提高港城交通便捷度,发展临港产业、海洋经济、邮轮经济等业态。

第四,拉动消费增流。“十五五”规划建议指出,当前我国

有效需求不足,国内大循环存在卡点堵点。超大城市要通过提升优质供给、创新消费场景来吸引和承载消费流量。建议我市推动地标性商圈与街面经济同步发展,打造一批具有国际影响力的天津地标商圈,形成一批人气旺、烟火气浓的城市15分钟便民生活圈。打造策展型商业、沉浸式体验等消费新空间,扩大演唱会、音乐节、动漫展等潮流文娱消费项目供给。发展全域旅游,推进旅游风景道、森林步道建设,利用城市公园、亲水平台等打造创意市集、露营休闲区,发展低空游览、房车营地项目,跨区域开发“轻旅游”“微度假”型自驾游、周末游产品。

第五,升级文旅聚流。“十五五”规划建议指出,要推进文旅深度融合,大力发展文化旅游业,以文化赋能经济社会发展。近年来,我市一些文旅IP(知识产权)爆火“出圈”,探索出一条文旅赋能发展的新路子。天津市要用好“上合峰会”效应,深度挖掘河海文化、历史街区、传统曲艺等传统元素,营造时尚感、文化感十足的“文旅流量之城”。积极引导社会资本参与文化产业投资,打造具有天津元素的影视IP、纪录片、城市主题电影以及演艺项目。鼓励品牌跨领域、跨知识产权合作推出联名商品、举办跨界活动,打造“城市限

定”商品。鼓励津门老字号、老品牌打造旗舰店、集成店,推出“国潮系列”“津派系列”文旅纪念品、产业链。完善智慧旅游平台与便捷服务设施,让游客玩得省心,全面提升服务质量,让市民和游客感到舒心。

## 三、适流而变是超大城市高质量发展的内在要求

流量的海量汇聚和大进大出,在给超大城市带来活力的同时,也使得超大城市面临一系列结构风险。超大城市治理要“随流而动、适流而变”,调整既有的组织体系,做到识别流量、使用流量、规制流量、驾驭流量,让流量在框定的跑道上转化为城市发展的动能。

第一,加快智慧城市建设速度,打造精细治理“津样板”。多元流量在超大城市的快进快出、巨量涌现,已使得传统科层组织体系应接不暇,这亟须城市管理组织体系进行系统性重塑。天津市要加快建设智慧城市,部署视觉识别、安全物联网、数字孪生等融合应用,推进智能感知终端在经济运行、社会治理、应急管理等治理场景中的深度覆盖,构建集算力、算法、数据、应用于一体的城市数据中台。加快构建市、区两级城市运行中心,鼓励各区作为数字治理创新枢纽。通过各类感知终端汇聚多元数据,利用城市数据中台的算力与算法模型,对城市各类部件要素等进行实时分析和趋势研判,从而精准识别不同来源与类型的流量,实现市域范围“一网感知态势、一网纵观全局、一网决策指挥、一网协同共治”。

第二,加强流量的运管规范,打造韧性治理“津模式”。“十五五”规划建议指出,要坚持统筹发展与安全。超大城市多元流量一旦失去规制,就会通过链式、交互式传导路径,给城市运行带来系统性风险。天津市要从物质流与信息流两个方面着手,设定流量的“跑道”。在物质流层面,要加快化石能源高效利用、新能源并网消纳、氢能和可再生能源开发利用、储能利用等技术攻关,拓展节能减排的空间。要加快推进城市管网、城市生命线等基础设施更新改造,全面提升城市韧性水平。在信息流层面,要完善信息管理的制度规范,健全数据采集、使用、共享、存储全过程的安全管理机制,严格落实《数据安全法》《个人信息保护法》等法律法规,防止数据滥用、信息泄露和算法歧视。

第三,树立人民城市发展理念,书写治理现代化“津篇章”。超大城市管理者应当警惕,随着数字技术将人类的社会活动转化为可度量、可交易的数据流量,人本身就被异化为了管理或交易的标度数字,遭遇比此前任何一个时代都严峻的主体性危机。为了营造一个有尊严、有温度的城市,城市管理者要尊重人民主体地位,加强对流量平台企业的监管力度,防止“数据垄断”与“不当算法”侵蚀个人利益。鼓励平台通过开放部分公共数据接口,参与公共服务外包等方式,主动嵌入城市治理体系。同时要善用流量赋能服务,整合信访、人民意见征集、政务服务热线等反馈渠道,完善民众诉求分拨处置流程,部署人工智能、大数据等智能分析工具,实现民生热点问题“接诉即办,未诉先办”。

**【作者分别来自南开大学周恩来政府管理学院院长、国家治理研究院院长、教授,南开大学特大城市研究中心研究助理、博士生。本文为国家社科基金面上项目特大城市数字化风险防控的组织体系重构:风险演化、技术赋能与韧性跃迁(72574110)阶段性成果。】**

## 创新引擎 赋能流量治理

红桥区铃铛阁街道党工委书记 刘 涛



## 一线中来

今年召开的中央城市工作会议,提出了建设现代化人民城市的目标,“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧”6个方面涵盖了城市建设发展的方方面面,承载着人民对美好生活的向往。红桥区铃铛阁街道主动融入服务京津冀同城商务区建设,为西北角特色街区这个拥有600年历史的老街区装上“创新引擎”,在传承历史文脉的同时,探索出一条基层治理现代化的创新路径。

创新引领,构建智慧治理新格局。西北角特色街区客流量持续高位运行,日均接待4万人次、峰值15万人次的压力已成常态,三年来累计接待海内外游客超3300万人次。面对超大客流带来的治理压力,西北角特色街区积极探索尝试与科技头部企业合作,打造集智慧支付、智能导览、人流监测、数字技防、消费分析于一体“智慧西北角”数字平台,构建起“一网统管”的智慧治理体系,能够为游客提供无感支付等便捷体验,更能实现实时掌握各区域客流密度、精准研判消费趋势、优化业态布局、云端监控等功能,为精准调度提供强大数据支撑。今年国庆假期期间,全国首个支付宝人气早市上线,通过“津早西北角”小程序,在200多家商户预计投放1000万元红包。深化数字赋能,通过定期分析“大数据画像”,精准识别出噪音扰民、油烟污染、散摊乱摆、三轮车载客等高频问题,便于有针对性地开展工作,真正做到心事双解。

创新驱动,实现消费场景新体验。西北角特色街区地处老旧居民区内,随着西北角的“走红”,该区域基础设施老旧、承载能力差等问题不断凸显。为了守住城市“烟火气”,充分挖掘原有建筑、设施和空间潜力,聚焦居民生活品质提升和街区整体形象重塑,铃铛阁街道办事处统筹推进“街区十大焕新行动”,持续进行一系列微提升、微改造、微更新、微美化。绘制《早安》《穿越》两幅巨型彩绘,打造30余幅1700平方米墙面手绘壁画,将天津上世纪八

九十年代怀旧城市生活内容巧妙融入街区,成为地标性打卡点位,登上央广《新闻联播》,让游客在移步换景中感受天津城市记忆与温度。今年国庆假期前夕,西北角“榴莲”主题文创体验店落地西北角,通过与百事可乐、康师傅等知名品牌合作,联名开发西北角专属产品,西北角文创集群进一步壮大,新业态、新场景集体亮相西北角。推动街区垃圾楼等闲置载体进行盘活升级,引入新消费场景。筹划西北角街区会客厅建设,配套建成一座智慧公厕和一处游客中心。利用青石砖完成街区核心区域一期路面焕新工作,推动完成欢庆西胡同分段步行工作。陆续完成街区地标、金角银边、早餐车焕新、街区亮化、最美商户、最美公交站、幸福树等微更新项目落地。

创新治理,打造共建共治共享新生态。为了支撑街区焕新,铃铛阁街道办事处成立了全市首家社区公益慈善基金会——西北角“红石榴”公益慈善基金,有效缓解了街区建设过程中的资金压力,形成了人人有责、人人尽责、人人享有的治理格局。“红石榴”公益慈善基金立足西北角多民族聚居、文旅融合发展的区域特色,以共建共治共享为核心理念,成功打造了具有辨识度的公益品牌。基金通过定向募捐、招募街区合伙人、榴榴IP活化等方式多元造血,打造有内生动力、内外双循环、可扩展的公益慈善生态圈,所得收益反哺街区各项基础设施建设和居民群众。目前,具有自造血项目已达30余项,基金规模达500余万元。为促进商户和居民邻里和谐,积极探索通过慈善基金回馈社会的治理路径,连续三年开展“铃里守望·睦邻行动”和“商户帮帮团”项目,让周边居民共同受益街区发展成果。接下来,我们将继续谋划“静音安居”“共享发展”等惠民项目,以更大力度、更实举措将发展成果惠及于民,让西北角的“烟火气”更足、“人情味”更浓。

近年来,天津文旅热度持续攀升,这座古今辉映、河海相依的城市绽放出的独特魅力吸引中外游客纷至沓来。作为“天津水上名片”的运营主体,如何抓住时代机遇,提升游客满意度,将“流量”转化为“留量”,成为海河游船的文旅必修课。海河游船以游客体验为核心,通过服务品质提升、航线优化、绿色升级等途径构建起集文化性、舒适性、互动性与可持续性于一体的高品质游船服务体系,全面打造具有城市辨识度的“水上名片”,为天津文旅融合发展注入强劲动能。

服务品质升级,重塑核心竞争力。目前,文旅消费已从“看风景”转向“享体验”。海河游船持续将服务品质作为核心竞争力进行重塑,通过服务标准化建设与精细化运营,构建全流程服务质量管控体系,细化船舶管理、导览讲解、应急响应等32项规范,引入“首问负责制”与“微笑服务”,并开展一线员工技能大赛。同时引入智慧导览系统,实现景点信息精准推送与特色津味文化呈现,显著提升游览体验的互动性与知识性。“以游客为中心”的服务理念落地,极大增强了游客的情感连接与口碑传播效应,年接待游客量150余万人次,游客满意率达98%,发展稳居北方行业龙头和全球标杆地位。

航线产品优化,建构空间叙事逻辑。海河游船原有的经营航线以“传统观光”为核心卖点,缺乏主题引导与节奏设计。通过对航线情况、游客动线及文化资源分布的深度分析,重新规划航线结构。2017年创新推出“环线游”产品,在航程中增加重点停靠点位,有效串联意风区、古文化街、天津站、天津之眼等核心点位,推动“水陆联动”一体化游览模式。2024年又将核心航线向下游城市风光区、上游运河文化区延伸,重新规划航线结构,实现双向拓展,形成“核心段+延伸段”的多层次布局。除线路布局外,还注重产品分层与场景化设计,推出了清吧音乐、津味餐饮、相声

## 焕新升级 奏响文旅强音

天津津旅海河游船股份有限公司董事长 刘 毅



曲艺、哪吒主题航班等差异化产品矩阵,在产品场景设计中更多地融入天津特色,满足不同客群的多元化需求,使游船航线不再只是物理路径,而是成为讲述天津历史文化的“流动叙事线”,赋予旅程更强的文化纵深感与探索趣味。

构建城市级IP,强化情感共鸣。在游船品牌塑造方面,我们跳出单一企业运营思维,主动融入城市品牌建设大局,策划推出高影响力品牌活动。连续多年举办“天津海河文化旅游节”“海河音乐节”等活动,推出水上飞人表演,依托桥梁、堤岸、码头地标打造水岸互动场景,整合国潮、非遗、交响乐等资源,构建“游船+岸线”立体展演空间,为游客提供多维度文化消费体验。

科技生态并重,绿色舒适跃升。海河游船始终坚持将基础设施作为服务游客的硬支撑。近年来,持续推进码头、船舶设施升级,新投入使用的游船码头、配备智慧闸口系统、商业服务等多功能区域,实现游客高效集散与舒适候船。同时,海河游船积极推进“双碳”目标下的船舶能源革新,2020年公司推出了首艘锂电池新能源游船“人民号”后,持续加大绿色船舶投入,并推动现有船舶完成环保化改造。截至目前,新能源船舶占比已突破45%。新能源类船舶的应用不仅显著降低了碳排放,还提升了航行的静谧性与舒适度,极大提升了游客体验感。同时,船舶运营数据实时接入公司智慧管理平台,实现全程数字化监控与调度,有效提升运营效率与安全水平。

海河游船的服务转型升级,是一场关于城市文旅供给侧结构性改革的实践与尝试。其功能定位不再局限于提供一次性的观光服务,而是通过系统化的产品设计、文化挖掘与品牌运营,将自身嵌入天津城市文化的再生链条之中。未来,这条“流动的风景线”,将以更丰富的文化内涵、更智慧的运营体系,持续焕发时代魅力。