

京津冀区域协同的路径与雄安新区改革

刘秉镰 孙 哲

摘要:向协同要红利是我国区域改革与发展的新取向。区域协同具有四个维度:地理形态上的空间协同、经济形态上的产业协同、制度基础上的市场协同和政策工具上的治理协同,还包含三大策略:以总体目标与互惠偏好形成价值共识、以需求互补和制度约束建立秩序规则、以中央调控和区域联动推进管理实施,协同的维度和策略共同构成了矩阵式的协同框架。京津冀协同发展的路径包括优化世界级城市群的空间布局,推动产业成长与结构升级,建设统一开放的市场体系,发挥市场在资源配置中的决定性作用。雄安新区在协同发展中承担着新枢纽建设、首都产业转移与创新驱动发展、制度试验以及新城治理的改革任务。

关键词:区域协同发展;京津冀;雄安新区

2017年4月,在京津冀协同发展向纵深推进的新阶段,中央以“千年大计、国家大事”的战略高度,做出设立雄安新区的重大决策。“千年大计”显示了中央对雄安新区的充分重视和宏伟目标,雄安新区将成为具有历史性意义的国际化大都市。“国家大事”表明雄安新区在我国总体经济发展格局中的重要地位,该新区不是河北省一个简单经济功能区的建设,它是京津冀世界级城市群建设的标志性成果,是我国向创新驱动型增长方式迈进的一次伟大尝试,也是区域均衡发展的关键环节。京津冀协同发展和雄安新区建设不仅是政府面临的新挑战,也对理论工作者提出诸多新课题:区域协同发展有哪些维度?应当采取怎样的协同策略?京津冀协同发展如何实现?雄安新区承担着哪些改革任务?这些都已成为具有重大现实需求的理论命题。然而,现有研究对京津冀区域协同与雄安新区改革的理论准备仍然不足,需要以全面创新的思维进行系统化理论探索。

一、我国的改革、协同与区域治理

改革开放以来,我国经济社会发展取得了全球瞩目的成就,从一个贫穷落后的国家成长为世界第二大经济体,综合国力得到显著提升。中国从社会主义计划经济体制到市场经济体制的转型是历史上最伟大的经济改革。^①这场以市场化为取向的经济体制改革是一次大规模的制度变迁,明显改善了资源配置效率,大幅提高了全要素生产率^②,创造了巨大的社会财富,使中国成为全球

收稿日期:2017-06-08

基金项目:国家自然科学基金项目(71673151);天津市社会科学规划项目(TJYYWT1403);中国特色社会主义经济建设协同创新中心项目

作者简介:刘秉镰,南开大学经济与社会发展研究院(天津 300071)教授,博士生导师,主要从事区域经济理论与政策研究;孙哲,南开大学经济学院博士生,主要从事区域经济理论与政策研究。

① 张五常:《中国的经济制度》,北京:中信出版社2009年版,第2页。

② 樊纲、王小鲁、马光荣:《中国市场化进程对经济增长的贡献》,《经济研究》2011年第9期。

经济增长的新引擎。我国的经济体制改革始终是在政府的引导下,以市场化和全球化为方向,以国有企业改革、农村土地制度改革、金融改革、财税体制改革和政府职能改革等为切入点,有效地释放了市场化红利。中国是在相对较短的时间内实现了向市场经济的转型^①,在取得伟大成就的同时,也逐渐暴露了政府与市场间的累积性难题。市场与政府的关系尚未完全理顺,“看不见的手”进行资源配置仍有障碍,“看得见的手”引导能力还存在不足,政府履行职能容易出现错位、越位和缺位现象。中国已进入了改革深水区,经济体制改革的核心问题是要处理好市场和政府的关系,让市场在资源配置中起决定性作用,更好地发挥政府作用。

从国际视角看,随着我国国际化程度的不断提高,全球化形势对我国市场和政府关系提出了新的要求。一方面,经济全球化背景下,要素配置和产品交换要依从市场经济规律,全球竞争已演化为市场环境和公共服务竞争。这就要求我们打造与世界成熟市场经济国家接轨的政府治理思路和模式,把建设服务型政府作为改革目标。如果政府改革不能有效地为市场服务,那么不仅难以吸纳全球资源,还可能造成本国资源外流。因此,政府改革是决定我国能在多大程度上分享全球化红利的一个关键。^②另一方面,金融危机之后,世界经济结构还未充分调整,全球经济将进入低速增长区。发达国家加快了调整的步伐,纷纷出台振兴制造业的战略、规划和政策,开始强调以本土先进制造业、战略性新兴产业和低碳经济为基础的产业振兴,追求继续成为全球分工体系中的控制者,而新兴经济体则利用低成本优势对我国发展形成挤压。在日益激烈的国际竞争中,发挥因势利导作用的“有为政府”能够促进经济结构转型^③,促进“有效市场”来实现后发赶超。

从国内视角看,我国的区域发展在地方分权体制下表现出明显的市场分割和地方保护,如为本地企业创造垄断地位,限制外地商品流入本地,与外地企业竞争时使用具有偏向性的融资政策、土地政策甚至司法手段。1994年的分税制改革是造成市场分割的一个重要原因^④,直接或间接地导致了价格扭曲、产业趋同与重复建设。地方政府以本地财政收入最大化为目标导向,控制地方的资源配置,中央政府又以GDP的“政治锦标赛”^⑤模式作为官员晋升的重要考核方式,难以对区域共同市场进行有效监督。区域间的不协同导致市场分割、管理分治、地方分立,使得政府不能有效地引导市场在资源配置中发挥决定性作用。

鉴于此,向区域协同要红利成为新时期我国区域发展方式的目标取向,是经济体制改革的一项重要工具。区域协同发展是要在不同层级的政府、市场和社会之间建立相互联结、跨区域整合的协作关系,明确区域发展的共同导向,实现跨区域的整体利益最大化。实施区域协同发展,有利于打破“一亩三分地”的思维定势,加快要素流动,减少交易成本,优化区域开放环境,破除区域行政壁垒,鼓励区域经济主体开展良性竞争和高效合作,提高资源配置效率;有利于促使区域主体在互相学习与创新中凝聚共识、增进理解、加强合作,推动政府职能向服务型转变,提高治理能力;有利于增进区域间在政治、经济、文化、科技等方面多元联系,实现多方共赢,形成区域乃至国家经济增长极。因此,我国迫切需要在典型地区构建可复制、能推广的区域协同发展机制与模式,进而加速全国层面以协同促改革的实施进程。

① 科斯:《变革中国:市场经济的中国之路》,北京:中信出版社2013年版,第1页。

② 陈清泰:《经济全球化与政府改革》,《中国行政管理》2004年第9期。

③ 林毅夫:《新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架》,北京:北京大学出版社2012年版,第117页。

④ Young Alwyn, "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No. 4, 2000, pp.1091-1135.

⑤ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

二、区域协同发展的理论框架

(一)理论基础

区域协同发展的理论渊源主要来自协同学研究。德国学者 Haken 于 1969 年首次提出协同学概念,并于 1971 年构建了相应的学科体系。广义上,区域协同的研究范畴是指不同国家之间经济、政治、文化等领域的跨区域合作;狭义上,区域协同是指一个国家内部不同地区间在产业、市场、交通、生态、创新、政府治理等领域的互相协作。区域协同的统一合作性、共生整合性、资源互利性使得协同具备正的外部性,最终形成资源整合效应。^①区域协同能够促进要素自由流动、市场融合、贸易开放,具有缩小贫富差距的社会效应。^②最为重要的是,区域协同还具备经济增长效应。全球化背景下的经济增长不再依靠单一区域,而是依托多个城市相互联合的城市群。区域协同发展有助于形成这样的经济联盟,进而促进区域经济总体增长。

近年来,区域协同发展路径受到了普遍关注。黎鹏从协同主体与范围角度提出跨地区的行政协同、跨机构的运作协同、跨领域的规划协同、跨所有制企业的自组织协同等形式。^③ Wilkinson 和 Baldock 从空间方面对欧盟的协同路径进行了探讨,构建出“多层次、网络状”的区域协调体系。^④孙久文从企业维度对区域协同的“自组织”路径进行分析,发现在区域协同过程中,企业及劳动力具备“自组织”特征,要素会由边缘城市向中心城市聚集,当要素过分集聚的时候涓滴效应会逐步取代聚集效益,企业受此影响会自发地向城市边缘转移,并最终形成一个稳定的均衡状态。^⑤

此外,政府治理体系不完善与区域协同之间的关系也成为研究焦点之一。基于提高地方税收收入的财政激励是导致政府治理困境的首要因素,温银泉和才婉茹从财政激励视角进行探讨,认为我国改革开放之后实行的“包干体制”极大地提升了政府的财政激励水平,各地方政府为促进本地区发展不惜进行重复建设和地方保护。^⑥基于 GDP 提升的政治晋升激励是导致政府治理困境的另一重要因素。在 GDP 考核的压力下,地方官员往往采取以邻为壑的战略,发达地区倾向于控制市场,欠发达地区倾向于控制资源,从而形成“囚徒困境”,在此背景下地区间关系必然表现为竞争而非合作。^⑦

(二)协同维度

区域协同发展从概念走向实践,必须具备指向明确和操作可行的具体领域。第一,区域协同要求城市组合的合理布局,各地区作为经济社会发展的地理单元应当首先在空间层面实现协同。第二,区域协同要求各地区经济的协调发展,产业作为各类经济活动的生产部门也应当实现有效协同。第三,区域协同要求以一体化的市场体系为基础,应当在市场建设层面实行共建共享。第四,区域协同依赖各个地方政府之间的通力合作,应当在治理层面推进相互协作。综上所述,区域协同发展包含了空间协同、产业协同、市场协同、治理协同四个维度,其中,空间协同是地理形态,产业协同是经济形态,市场协同是制度基础,治理协同是政策工具。

① 王维国:《协调发展的理论与方法研究》,北京:中国财政经济出版社 2000 年版,第 45 页。

② 刘美平:《论中国特色城乡协同发展理论——兼评刘易斯二元结构理论》,《马克思主义研究》2008 年第 12 期。

③ 黎鹏:《区域经济社会协同发展及其理论依据与实施途径》,《地理与地理信息科学》2005 年第 4 期。

④ Wilkinson D., Baldock D., *Future Developments in European Regional Policy*, Institute for European Environmental Policy, 2003, pp.1-14.

⑤ 孙久文、原倩:《京津冀协同发展战略的比较和演进重点》,《经济社会体制比较》2014 年第 5 期。

⑥ 温银泉、才婉茹:《我国地方市场分割的成因和治理》,《经济研究》2001 年第 6 期。

⑦ Blanchard O., Shleifer A., "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia," *IMF Economic Review*, Vol. 48, No. 1, 2001, pp.171-179; 皮建才:《中国地方政府间竞争下的区域市场整合》,《经济研究》2008 年第 3 期。

首先,空间协同要求以城市群空间结构优化为目标导向,改善不同规模等级城市之间的相互作用关系。一般而言,成熟城市群的核心城市引领作用突出,中心与边缘城市互动关系良好,城镇聚集轴线明显,功能分区明确,关键节点清晰。新经济地理学理论强调大城市集聚外部性往往被城市网络外部性所补充,中小城市在网络中嵌入优势位置有利于“借用”大城市规模,弥补自身规模不足。^①因此,区域协同总是基于特定的地理空间展开,伴随着核心城市的功能疏解和边缘城市的功能提升,实现城市规模优化及其分布的合理化是区域协同的首要任务。

其次,产业协同旨在寻求各区域的生产部门互补,建设各具特色、分工合理的城市群产业体系,提升产业总体竞争力。以韩国为例,首尔都市圈的研发、营销和管理控制等总部功能在首尔,生产制造环节在仁川,这种产业链模式转移了首尔不具备比较优势的制造环节,突出了科研和市场优势,并强化了仁川的工业中心角色,促进了临港产业规模化发展。因此,产业协同将为形成区域经济增长极提供坚实的生产力基础。

再次,市场协同往往通过要素的流动和溢出来体现。区域间要素流动规模的扩大会直接提高区域经济发展的一体化程度,区域的空间溢出效应对区域经济增长的弹性值也已超过固定资产投资弹性值。^②随着市场一体化程度的加深,市场分割对于区域协同发展的阻碍作用就会逐步下降。^③因此,市场协同为区域协同提供了动力源泉,促进了空间协同和产业协同的顺利实施。

最后,治理协同聚焦于理顺政府与市场、政府与政府等多主体之间的博弈关系。只有达成有效的治理契约,才能保障区域协同的健康运行。从本质上讲,政府间博弈产生的恶性竞争也是来源于政府与市场之间的关系不清,政府的行政权力直接介入市场主体的正常经营之中,从而使市场主体的行为取向发生扭曲。^④因此,治理协同要求中央政府和地方政府采取协作方案,选取适当的政策工具,推进协同任务的具体实施。

(三)协同策略

区域协同发展是一项艰巨的系统性工程,需要经过一个从思想到行动的深化过程,应遵循“形成价值共识→建立秩序规则→开展管理实施”的协同策略依次展开。

1. 形成价值共识:总体目标与互惠偏好。开放经济条件下,区域间呈现典型的竞合关系特征,是否参与协同发展是区域主体的行为选择,突出表现为地方政府的战略决策。城市群内达成价值共识意味着各区域主体具备了参与协同发展的初始意愿。区域协同发展的价值共识包含两方面内容:一是具备城市群层面的总体目标。正如协同学创立者 Haken 所说,协同效应是系统内各子系统间相互制约和协调而导致的整体效应。^⑤基于对区域一体化的战略考量,这种从无序到有序的整体性需要有预先的目标设定,这意味着城市群层面的定位必须为内部各区域主体所认同。二是具备内生性互惠的原始动力。社会认同下的互惠偏好能够有效提高合作水平。^⑥区域间利益的一致性形成内生性互惠的根本条件,体现为区域主体经过成本收益分析后能够预期以互惠带来共赢、以协同带来正外部性增加(如共同建立产业园区)或负外部性减少(如共同治理环境污染)。

① Meijers E. J., Burger M. J., Hoogerbrugge M. M., "Borrowing Size in Networks of Cities: City Size, Network Connectivity and Metropolitan Functions in Europe," *Papers in Regional Science*, Vol. 95, No. 1, 2016, pp.181-198.

② 潘文卿:《中国的区域关联与经济增强的空间溢出效应》,《经济研究》2012年第1期。

③ 徐现祥、李郇:《市场一体化与区域协调发展》,《经济研究》2005年第12期。

④ 金太军:《从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析》,《中国社会科学》2007年第6期。

⑤ Haken H., *Synergetics*, Berlin: Springer-Verlag, 1977, p.15.

⑥ Fehr E., Gächter S., "Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp.980-994.

2. 建立秩序规则:需求互补与制度约束。当考察城市群内的区域间关系时,协同发展在一定程度上可以视为合作博弈行为。有效的秩序规则应当遵循需求互补原则。协同要求合作,绝非资源的无序叠加与盲目整合,有效的合作要求“物尽其用”,通过区域之间的互补来实现帕累托最优。互补要求基于各区域资源禀赋的比较优势,充分利用生产要素的异质性,在合作博弈的优势整合中进行合理的功能分工与产业分工,对市场、资源、技术、劳动力进行平行互补或者交叉互补,提高城市群内各区域的相互依存度,实现城市群的整体发展和各个区域核心竞争力的提高。

虽然城市群中各区域往往寻求在利益分配、利益补偿、利益共享等方面形成激励性的协商方案,以此引导各地共创共享“协同红利”,但共同收益还远远不够建立合作关系。^①合作博弈与非合作博弈的根本差异在于前者需要具有完全约束的、可以强制执行的协议,因而约束性协议比激励性方案在达到合作博弈稳态的过程中要发挥更加根本的作用。城市群内区域间的约束性协议应当对违反协议的地区明确其需要承担的违约成本,以维持合作的稳定,并从单一的行政约束向包括法律、行政和社会的多元化约束转变。

3. 推进管理实施:中央调控与区域联动。强有力的中央政府恰与协同发展目标的全局性相契合,使得以协同方式实现城市群的跨越式发展成为可能。第一,城市群的发展规划需要中央政府制定,高层级政府依靠其拥有的资源和权力制定规划是亚洲城市群的常见形式。^②第二,中央政府在政绩考核过程中,以城市群的整体发展作为考核标准,促进地方发展和城市群发展在晋升体制上实现激励相容。第三,当城市群内区域间出现严重矛盾时,需要高层级的中央政府以“调解人”的身份将各地重新拉回协同发展的轨道。

为了保证协同的顺利推进,各地必须实现联合行动,避免因争议和推诿影响协同发展的整体进程。信任缺失往往是协同效果差的重要原因。^③与信用体系在市场经济中的重要性一样,城市群内的相互信任构成了区域联动的重要保障。然而,信任的建立是在区域交往逐步深化过程中从低级到高级的循序渐进过程。Ostrom认为,互惠、信用及由信用带来的声望是集体行动的三大要素,面对面的沟通是形成信任关系的重要方式,可以让合作者消除怀疑。^④对于区域来说,面对面的沟通就是由磋商机制所实现的信息共享,城市群地方政府间的磋商往往采取常规化联席会议的组织形式,持续地巩固和深化各方的信任关系。

三、京津冀协同发展的现实需求与实现路径

(一)京津冀协同发展的现实需求

京津冀地区是我国经济社会发展的一个缩影,特别是产业、市场和治理维度的不协同已成为其所面临的深层次矛盾。在产业方面,产业可持续发展的动力不足,从过度依赖“人口红利”和“土地红利”转向依靠“创新红利”和“制度红利”还缺乏持续的推动力,产业增长进入了低端价格与高端科技双重竞争的窘境,劳动力由过剩转为短缺,土地价格不断高涨,原本粗放的发展方式和低成

① Riker W. H., Sened I., “A Political Theory of the Origin of Property Rights: Airport Slots,” *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, 1991, pp.951-969.

② Laquian A. A., *Beyond Metropolis: The Planning and Governance of Asia's Mega-urban Regions*, Johns Hopkins University Press, 2005, p.2.

③ Huxham C., Vangen S., “What Makes Partnerships Work,” Stephen P. Osborne, *Public Management: Critical Perspectives*, Taylor & Francis, 2002, pp.273-291.

④ Ostrom E., “A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association,” *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 1, 1998, pp.1-22.

本国际竞争方式无法维系,但同时又缺乏发达国家的高科技国际竞争力。在市场方面,以行政区划为主的分散竞争模式在激发区域发展活力的同时,也带来了收入、城乡和区域间的三大差距,反映不同地区在劳动力市场、公共服务设施、建设形态的分割,加剧了资源配置失衡,也影响着共同市场的形成,并进一步制约了有效需求的产生。在治理方面,现代化的治理体系不完善,地方债务形成累积风险,央地之间的责、权、利相互胶着,严重阻碍了改革红利的释放。

京津冀地区还面临着空间层面的一些特性问题。与长三角和珠三角相对均衡的城市发展水平不同,京津两市与河北省之间仍存在断崖式落差。京津已分别进入后工业化时期和工业化后期,人均GDP水平全国领先并逐步向发达国家靠近,河北省仍处在工业化中期,人均GDP水平仅有京津的一半,距离世界级城市群的差距非常突出。此外,该地区过度依靠低端制造业和重化工业的发展模式给资源环境造成了巨大破坏,生态环境不断恶化,资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的形势极其严峻。所以,京津冀地区在脆弱的生态环境条件下,强大的核心城市与薄弱的周边地区并存,面临着一系列全国共性问题和本地特性问题,区域协同发展是必由之路。

京津冀协同发展的一项重要任务就是以区域协同促进经济体制改革,探索出一条处理好市场与政府关系的新路子,优化各类主体的博弈关系,并在全国形成能复制、可推广的有效示范。京津冀地区具备北京的科技创新优势、天津的先进制造业与研发转化优势以及河北省的发展空间优势,为探索面向产业化的创新驱动模式提供了良好条件。三地发展水平不一,城乡一体化程度不同,流动人口聚集,对于构建共享的社会福利体系,解决城乡之间、区域之间的多重矛盾,实现包容性发展具有示范意义。京津冀地区环境污染严重,生态条件脆弱,大城市病突出,协同发展对于探索“人口-资源-环境”和谐共生的复合人居系统同样具有重要意义。

(二)京津冀协同发展的实现路径

根据对协同维度和协同策略两条线索的剖析,结合京津冀城市群的特性特征,本文提出京津冀协同发展的矩阵式框架,如表1所示。

表1 京津冀协同发展路径的网络结构

		空间协同	产业协同	市场协同	治理协同
价值 共识	共同目标	世界级城市群空间结构优化	产业成长与结构升级	统一开放的市场体系	发挥市场在资源配置中的决定性作用
	互惠偏好	城市功能衔接	发挥比较优势	降低交易成本	公共服务均等
秩序 规则	需求互补	基础设施互联互通	产业价值链延伸	打破市场分割	信息共享
	制度约束	规范土地利用	避免恶性竞争	跨区域收益分配	相容性治理体系
管 理 实 施	中央调控	上位规划引导	政策协调与激励	简政放权	政府绩效考核
	区域联动	定位与布局调整	有序转移与承接	统一监管标准	部门会商联动

1. 空间协同。建设世界级城市群是京津冀协同发展的总体目标。世界级城市群的典型空间特征就是具备体系分明、梯度合理、结构连绵、联动发展、高效融合的城市空间布局,不同规模等级城市能够实现有效的功能衔接。京津冀当前的空间结构形态表现为京津过度集聚且二级城市发育不足,城市规模等级呈断层状态,超大城市形成的核心区与中小城市形成的边缘区出现割裂^①,难以实现都市连绵带的网络化空间结构。目前,北京受到大城市病的困扰,承担了过多的非首都

① 刘涛、曹广忠:《城市规模的空间聚散与中心城市影响力——基于中国637个城市空间自相关的实证》,《地理研究》2012年第7期。

功能而亟待向外疏解,必须将北京的功能疏解和津冀地区的功能提升结合起来,形成空间均衡的城市体系格局。因此,京津冀的空间协同要以世界级城市群的空间结构优化为共同目标,不同规模等级城市将功能的相互衔接作为互惠偏好。

实现空间互惠偏好应当在需求上形成互补关系,这就要求京津冀城市群的基础设施有较高的网络连通性,并在土地利用方面形成制度性约束。京津冀城市群的需求互补要考虑“核心城市与一般城市”“专业性城市与综合性城市”间的合理分工,以核心城市为重点,以一般性专业城市为支点,通过便捷快速的交通方式特别是轨道交通,实现各区域的有效联结。从日本的经验看,东京都以外、以东京为中心75公里半径范围内建设了一批业务核心城市^①,这些城市先形成自立性的基本功能,然后通过铁路等快速交通进行联系。然而,两市一省以往空间规划的发展诉求差异较大,土地资源缺乏调控引导和统筹协调,造成了严重的空间冲突。因此,要以资源环境承载力为依据,考虑京津冀城市群总体的土地需求与供给,明确规定各区域土地利用与开发的目标和约束。

《京津冀协同发展规划纲要》于2015年6月颁布,这标志着中央完成了对京津冀协同发展的顶层设计。该纲要不仅规定了京津冀的总体定位,也分别对两市一省提出了新的定位要求,北京定位于“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”,天津定位于“全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区、改革开放先行区”,河北省定位于“全国现代商贸物流重要基地、产业转型升级试验区、新型城镇化与城乡统筹示范区、京津冀生态环境支撑区”,并明确了“一核、双城、三轴、四区、多节点”的空间布局。各地在制定自身规划时,必须要依据《京津冀协同发展规划纲要》这一上位规划,服从于上位规划的安排和引导,以往规划与当前规划相矛盾的地方应及时修订,并在新规划制定的过程中按照协同发展所要求的定位和布局进行统一调整。

2. 产业协同。京津冀城市群是全国继珠三角、长三角后的又一个增长极,承担着引领北方及东北亚新一轮经济增长的重任,应具备超大体量的产业规模和较高层次的产业结构。无论是在该地区还是全国层面,传统行业产能过剩、服务业及高科技产业规模偏小的特征都很明显。因此,京津冀城市群各区域应确立产业协同的总体目标,在总量和结构两方面成长为世界级的产业发展高地。在区域产业发展过程中,如果不根据资源禀赋发挥好区域间的比较优势,会造成极大的空间效率损失。^②京津冀城市群各区域应当识别出本地的比较优势,并将之作为提高本地生产率的关键依据,坚持错位发展,加快整合重组,形成产业协同格局。京津冀要以产业规模扩大和结构升级为产业协同的总体目标,以发挥比较优势来提高区域全要素生产率作为产业协同的互惠偏好。

相比京津冀的产业发展,长三角和珠三角的产业链条相对更完整。京津冀产业协同应当在产业分工的基础上,通过产业链的延伸和配套增强地区间的产业互补性,全面优化提升价值链。对于天津和河北省部分地区来说,要按照国际一流标准,发展先进制造业,延长装备制造、电子信息的产业链条,强化研发设计与品牌营销,提高产品附加值,提升产业关联度,强化资源循环链和产业配套链。在产业协同过程中,要避免以往发展方式带来的恶性竞争。“加快推进产业对接协作,不搞同构性、同质化发展”是习近平对京津冀协同发展提出的七点要求之一。因此,产业价值链的延伸配套是产业协同的互补性需求,避免恶性竞争应当形成产业协同的制度约束。

随着地方政府调整优化产业结构的意识不断增强,区域产业政策密集出台,但各地之间的政策细节却缺乏有效衔接,容易导致产业同构和重复建设。中央政府应制定京津冀地区的产业总体

① 按照《1988年多极分散型国土形成促进法》(2011年改订),业务核心城市可分为11种:研究、信息处理、电器通信、电台电视台、会展、研修培训会议、交通、体育、文化交流、休闲、智能建筑。

② 国家计委投资研究所、中国人民大学区域所课题组:《我国地区比较优势研究》,《管理世界》2001年第2期。

发展战略和产业指导目录,在地方产业政策特别是重大建设项目的制定和审批阶段开展政策衔接,跨地区、跨部门、跨行业组织协调产业基地布局。产业承接和转移是京津冀协同发展的重点领域,北京的任务是要转移一般制造业和高端制造业的生产环节以及部分生产生活性服务业,天津与河北的任务是要通过产业基地和园区来承接北京转移出的产业。这一过程需要各地有序对接和统筹,避免出现产业“疏不出”“接不住”的情况。因此,在管理实施方面,中央政府应当协调京津冀各地的产业政策,各地要同步开展有序的产业转移与承接。

3. 市场协同。一个成熟的市场体系是要素市场和产品市场在相互作用与联系中有机结合在一起的整体。有序竞争条件下的要素和产品能够在地区间实现自由流动,但交易成本的存在阻碍了统一开放市场体系的形成。不同区域的市场主体开展合作的实质是利益交易,过高的交易成本会阻碍交易的达成,而较低的交易成本则为区域合作提供了便利。京津冀地区人口众多、面积庞大,当今数字化、智能化、绿色化的新型制造模式又使得市场要素配置方式发生了深刻变革,因此,建设京津冀世界级城市群必须要实现大尺度上区域市场的统一。要理顺各区域土地、能源、资源与环境价格,规范各地对于企业及投资的各种优惠政策,为三地企业创造公平竞争的政策环境。因此,市场协同要以建设统一开放的市场体系为共同目标,共同降低交易成本,促进合作互惠。

空间和产业协同分别是区域协同在地理和经济上的表现形态,其背后的本质是要打破市场分割,推进劳动力、土地、技术以及金融资源一体化。京津冀应建立人才资源共享平台,共同举办企业人才引进活动,开展政府公务人员对口挂职锻炼,打造高端智力人员专家库;推进土地要素市场一体化,完善农村土地产权大市场,将产业整合和新城建设有机地结合在一起;联合京津优势金融资源,推动企业信用评级一体化,改善地区分治的银行业管理模式,促进清算和结算一体化,降低社会各界获取金融服务的成本,缓解区域经营的局限性;建设创新驱动共同体,以企业为主体,推动创新资源跨区域配置,建设技术转移的协同创新网络。市场分割打破之后,利益分配的设计是关键,必须形成制度性约束,避免出现利益不均。如企业迁入地和迁出地的税收收入分成,需要京津冀各地各级政府开展对接、共同设计,让各地在合理的分配机制中共享协同的红利。因此,建立市场协同的秩序规则,要打破市场分割,满足市场需求互补,为跨区域收益分配提供制度保障。

为了最大程度地减少对市场主体从事一般生产经营活动的干预,发挥各个地区的具体优势,中央政府推行简政放权是关键一步。简政放权的突破口是行政审批制度改革,需要自上而下、从中央到地方来推动实施。京津冀城市群应当推进行政审批规范化和标准化,两市一省尝试构建通办、共享、互认、连通的一体化行政审批服务平台。市场协同要避免各自为政,必须统一监管标准,各地区要共同设立企业登记窗口,统一市场准入标准;连通各地区企业公示系统,统一事中和事后的监管要求;在环境污染治理、食品药品安全保障等监管领域,实现各地区联防联控。因此,市场协同在管理实施过程中要实现由中央政府推进的简政放权,各地区实行统一的市场监管标准。

4. 治理协同。市场决定资源配置是市场经济的一般规律。市场对资源配置从“基础性”作用到“决定性”作用的转变,体现了我国经济体制改革的深化与完善,开启了改革开放历史进程的新阶段。市场在资源配置中起决定性作用并不意味着政府的无所作为,反而要求提高政府治理能力,更好地发挥政府作用。目前,京津冀城市群的市场化指数还远低于珠三角和长三角城市群,改革的深入推进迫切需要治理协同的全面创新。然而,政府与政府间、政府与市场间、政府与社会间的利益博弈关系错综复杂,其中,政府与政府之间的博弈主要体现为该级政府与上级、同级和下级政府之间的行政联系,政府与市场之间的博弈主要体现为二者寻求各自发挥作用的边界,政府与社会间的博弈主要体现为政府利用社会的公共资源来提高公共福利。由于京津冀人均公共财政

能力呈现断崖式差距,公共服务资源的空间配置严重失衡,北京承载了过多的公共服务功能而河北还存在大量缺乏公共服务的贫困人口。京津冀城市群要重点在医疗、教育和社会保障三大方面建立低成本、均等化、广覆盖的公共服务机制,提高居民生活水平,推动农民工身份市民化,加快养老、医疗等环节的市场主体参与。因此,治理协同要形成的共同目标是发挥市场在资源配置中的决定性作用,提供均等化公共服务以形成互惠偏好。

从信息经济学的角度来看,完全信息是达到帕累托最优的一个条件,京津冀城市群内各地区的治理协同也要求信息的对称性。政务信息系统的共建共享是实现国家治理体系现代化的重要任务,也是京津冀城市群实现治理协同的关键策略。京津冀地区要建设跨区域、跨部门的信息共享平台,开展交互式协同办公,有效整合各地方政府的政务信息,共同采集、储备和使用有共享价值的信息资源,提高协同治理的水平和效益。在制度约束上,要将依法治国的理念贯穿到区域发展的实践中来,寻求具有治理相容性的制度设计。各地在制定法律法规的过程中,一般只从本地情况出发,难以对其他相关区域的相应法律法规进行全面考虑。区域间以协同的方式进行治理,不是建立一个松散的地方联盟,而是要依靠一整套成体系的制度系统才能顺利运转,必须避免不同地区在法律法规上出现矛盾和冲突。因此,治理协同中各地对其他地区的政府信息具有互补性需求,要走一条制度相容、程序规范的依法治理之路。

以往对地方政府的政绩考核偏向GDP、投资和税收等经济增长指标,直接导致了地方利益的行政化。各地政府以本地收益最大化为目标,奉行地方保护主义,阻碍了区域一体化的形成。中央政府应当完善对京津冀各地政府的考核机制,对“一亩三分地”式的政府行为在考核中形成制度约束,突出地方对京津冀城市群整体发展的贡献。在治理协同的具体实施过程中,要由各地区相应的具体部门,以联席会议和定期磋商等形式,制定具体方案。例如,在推进京津冀建设创新共同体的过程中,要由北京、天津和河北的科技部门在专利申请、技术转移、收益分配等方面进行细节磋商,明确阶段和任务,保证在方案的执行过程中联系密切、行动一致。因此,治理协同要求中央优化对地方政府的考核机制,各地政府部门之间开展高效的会商与联动。

四、雄安新区的发展任务

雄安新区的发展具有“平地起”的特点,它的规划和建设是在河北省较为落后的农业地区进行的,各个方面都没有成熟的经验可以借鉴。在新的历史条件下,以往新区的发展经验难以复制。与深圳和浦东不同,雄安新区面临着新时期的深刻变化。深圳和浦东的发展经历了改革开放的高速增长时期,通过承接国外制造业和享受人口红利,发挥了作为全国经济增长极的作用。当前中国进入了经济新常态,中高速增长条件下的要素集聚方式已经明显不同。因此,雄安的建设必须要摒弃传统的区域发展方式,走一条改革的道路。雄安新区将建设成为京津冀世界级城市群的标志性成果,必须深度参与京津冀协同发展的各个领域,以协同促改革,在空间协同、产业协同、市场协同和治理协同方面承担起以下四大发展任务。

第一,要在空间协同中形成京津冀世界级城市群的新枢纽。京津冀世界级城市群的空间布局是一核、双城、三轴、四区、多节点。其中,京津双城主轴已初具规模,雄安新区距京津和石家庄均100公里左右,恰恰在京保石主轴的中间,是一个重要的新枢纽,将与京津和石家庄共同支撑起世界级城市群的核心区域。世界级城市群在空间上表现为对世界有巨大影响力的都市连绵带,对于雄安来说,在北京和石家庄两个大都市中间的洼地上高水平、高起点地建设一个新的经济高地和宜居城市,将有助于京保石都市连绵带的形成。

第二,要在产业协同中建设首都产业转移的承接地和创新驱动的引领区。从起步区和中长期的发展容量来看,雄安新区有足够的空间承接北京疏解出的部分产业,而这些产业绝不是资源导向型产业或者带来高污染的产业链低端模块。创新驱动是雄安新区发展的根本动力,雄安首先要做的是吸引创新资源。北京是国家科技中心,但北京的技术呈现出向长三角和珠三角转移的“蛙跳式”特征,长期以来没有和津冀形成紧密的创新联系。雄安既是新枢纽,也是新技术革命背景下一个承接前沿科技资源的新载体。因此,雄安应当集聚一批具有高技术性质的研发机构和企业,打造成为创新驱动发展的新引擎。

第三,要在市场协同中打造新时期市场化改革的制度试验田。雄安新区是“白纸绘蓝图、平地起新城”,不具有其他地区的累积性矛盾,因而具备了改革试验的良好基础。雄安新区的市场化改革要理清政府与市场的各自边界,政府要负责两方面任务:第一,制定建设规划,确定土地规模、人口容量、搬迁主体等;第二,推进制度创新,为各项事业发展提供制度保障。市场要做的事情包括:第一,吸引民间资本,带动人口、资金和商品流动;第二,调节各市场主体的竞争关系,促进企业在竞争中创新发展。根据不同的发展时期实施不同的发展策略,在建设起步区(100平方公里)阶段,由于承接非首都核心功能的紧迫性,中央政府要在协同发展的先手棋中起主导作用。而在建设中期发展区(200平方公里)和远期控制区(2000平方公里)阶段,在政府引导的基础上要充分依靠市场的力量,将雄安新区打造成为一个成熟的国际化大都市。

第四,要在治理协同中探索现代化新城的城市治理新体系。如何在世界级城市群中治理一个现代化新城在理论和实践中都面临着严峻挑战,治理模式的创新将是雄安新区改革的一个亮点。该新区应沿着国家行政体制改革的总体思路,在争取更大发展自主权的条件下,探索更加灵活的政府管理体制,在整合行政资源、设置政府部门、完善权力运行等方面先行先试,尝试构建“大部门”式精简而统一的行政管理机构,通过“放管服”改革来提高政府协同治理能力。雄安新区的全新治理体系,应当为京津冀地区甚至全国提供有效经验,成为协同发展的重要平台和示范区域。

The Path of Beijing-Tianjin-Hebei Regional Synergy and the Reform of Xiong'an

Liu Binglian, Sun Zhe

Abstract: The bonus from synergistic development becomes the purpose of China's regional reform and development. There are four dimensions in this regional synergy: spatial synergy in terms of the geographical distribution of industries, industrial synergy in terms of the forms of economy, market synergy in terms of institutional establishment and governmental synergy in terms of policy tools. In addition, there are three tactics of regional synergy: consensus based on overall target and reciprocal preference, rules based on complementary requirements and institutional confines, and administration based on central government's regulation and inter-regional action. The combination of the four dimensions and three tactic constitutes a matrix framework. The path for Beijing-Tianjin-Hebei synergetic development is to optimize the spatial arrangement in the world-class urban agglomerations, to promote industrial growth and structural upgrading, to construct a unified and open market system, and to stimulate the market to decide the allocation of resources. The role for Xiong'an New District in the synergetic development is to build a new industrial pivot, to transfer industries from Beijing and promote industrial development through innovation, and to experiment with new institutions and ways of governance.

Key Words: Regional Synergy; Beijing-Tianjin-Hebei; Xiong'an New Area

【责任编辑:陈瑞香】