

日本首都圈协同发展及对京津冀都市圈发展的启示

王 凯^A 周 密^B

(A. 南开大学 外国语学院, 天津 300071;

B. 南开大学 经济与社会发展研究院, 天津 300071)

【摘要】日本首都圈协同发展经验显示:互惠性偏好是在权威、外部性与利益合理整合基础上,由内生的城市发展压力推动而成;空间通达性体现在交通基础设施的连通性与便利性上;双重互补性包括产业互补与城市功能互补;外部介入体现为以法律-规划-报告-评估为主体的正式制度约束以及协商、社会组织等多元机制。在上述四元概念模型框架下,区域的协同发展推动了经济社会的全面发展。

【关键词】日本首都圈;协同发展;京津冀;东京;区域均衡

【中图分类号】F133.13 **【文献标识码】**A **DOI:** 10.16123/j.cnki.issn.1000-355x.2015.01.007

【文章编号】1000-355X(2015)01-0065-10

【收稿日期】2014-09-01

【基金项目】2014 年度中央高校基本科研业务费专项资金项目“从城乡分割到城乡一体化的转化机制与实现路径研究”(NKZXB1432)

2013 年度韩国高等教育集团亚洲研究中心课题“后发转型大国的城市可持续发展及其治理”(AS1302)

【作者简介】王 凯(1981-),男,浙江省杭州市人,历史学博士,南开大学外国语学院日语系讲师。

周 密(1980-),女,湖南省岳阳市人,经济学博士,南开大学经济与社会发展研究院副研究员。

一、引言

京津冀协同发展、沿长江经济带与新丝绸之路成为新时期我国发展战略向纵深拓展与协调空间布局的三大支点。其中,京津冀区域是现代化新型首都圈的拓展区与环渤海地区的核心区,这一区域的协同发展对于打造新的增长极、完善区域治理的体制机制,形成具有国际竞争力的世界级城市群具有重大意义。常态化、规范化的区域协同对话机制对于区域内基础设施共建、产业转移、环境保护联防联控等重大问题的解决也具有重要作用。^[1]过去 30 年,中国快速平稳发展的重要经验之一就是广泛而深刻的区域竞争,这使中国在空间上的优势迅速被转换成经济发展的速度。^[2]然而过度的区域竞争导致了资源浪费、行政低效、市场分割等负面效果,并制约了改革开放的深化。由此,从区域竞争转向区域协同成为顺应趋势的战略调整。

区域协同发展是指,区域之间在经济交往上日益密切、相互依赖日益加深、发展上关联互动,

从而达到各区域经济均持续发展的过程(覃成林,1996)。^[3]与均衡发展所强调的缩小差距相比,协同发展强调区域主体相互配合、共同发展的动态过程,体现为区域竞合从无序走向有序的共赢过程。协同是发展的手段,发展是协同的目的。本文试图通过对日本首都圈协同发展的经验分析,揭示影响区域协同的关键因素,探寻这些因素之间的内在关系与作用机制,从而为京津冀协同发展提供借鉴与启示。

二、日本首都圈协同发展的概念模型及经验分析

日本首都圈是指以东京为核心的一都七县。^①其范围包括东京都、神奈川县、埼玉县、千叶县、群马县、茨城县、栃木县、山梨县,占地面积约3.6万平方千米,是日本国土面积的9.6%。2013年其人口达4354万,相当于日本总人口的34.2%,城镇化率超过80%,GDP占全国总量的38%,是日本政治、经济、文化的核心地区。

(一) 协同发展的概念模型

区域协同的方式包括信息交换、共同学习、联合行动、共同筹资、合并经营等。Heeg等(2003)通过对欧洲的研究提出,欧盟存在3种以合作为主的协同方式:交换信息、共担任务和在市场规制下的专业领域合作。^[4]区域协同的机制包括变更辖区,实现区域空间再造(Keating,1997)^[5];建立组织机构(Hamilton,1999)^[6];构建协同性社会组织;依靠法律等制度(Walker,1987)^[7];构建伙伴关系(付承伟,2012)等^[8]。空间相互作用理论认为不同区域间相互作用产生协同,需要满足3个基本机制:互补性(Complementarity)、移动性(Transferability)与介入机会(Intervening Opportunities)(E. L. Ullman,1957)。^[9]通过对日本经验的分析,本文发现,日本首都圈的协同机制是在上述三项机制整合优化基础上,以四元构架为主,即以互惠性偏好形成协同的动力,以空间通达性作为协同的条件,以双重互补性形成协同的基础,以合理的外部介入作为协同的保障(参见图1)。

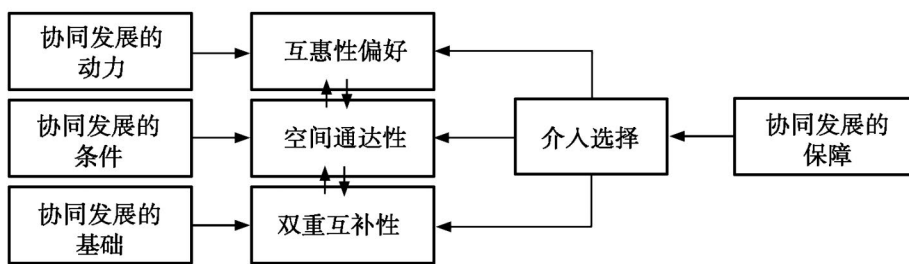


图1 日本首都圈协同发展的四元概念模型

(二) 日本首都圈协同发展的经验分析: 四元概念模型的运用

1. 互惠性偏好与协同发展的动力

行为经济学认为,社会认同下的互惠偏好能够有效提高协同水平(Fehr & Gächter,2000)。^[10]日本首都圈能够形成协同,其中非常重要的动力是东京与周边七县具有互惠性偏好。这种互惠性偏好的形成首先基于日本首都圈具有3个相对成熟的要素。

① 在第一次日本首都圈基本规划中强调以东京为核心,半径为100千米的区域;在第二次规划中变更为一都七县,这个范围一直延续至第五次首都圈基本规划。

(1) 权威

东京首都圈内部不同主体间具有非对称地位,其中东京都是核心权威。日本统计省发表的2012年经济统计调查结果显示,东京都的企业数量占全国9.8%,从业人数占全国12.9%,附加价值额占全国20.3%,批发零售业的销售额占全国32.0%,这些指标均以绝对优势占据全国首位(日本统计省,2014)。^[11]东京都利用其有利的经济与政治条件,强调“突出首都圈,淡化都县市”,基于首都圈广域联合自治体的战略精神,牵头首都圈的协同发展,体现了其作为首都的责任和义务,得到了周边县市的拥护和支持,较为容易建立首都圈内的互相信任与互利共赢。

(2) 正外部性

首都圈的合作存在明显的正外部性。东京集中了约占全国26%的人口,而周边区县则存在着人口流入过少等经济乏力的状况。加强首都圈的协同,对于疏散人口、缓解交通压力、加快周边区县增长等具有明显的正外部性。东京都定期与国家各个行政职能部门进行对话,沟通业务。例如,在东京都对2015年度国家政策与预算提出的要求书中,除东京都自身的课题以外,还包括地方税收改革、防灾减灾、环境保护等需要整个首都圈成员县市共同应对的课题内容。“要求书”将各项要求分门别类,按照“最重要”、“重要”等优先级别,明确指定国家相关部门负责和应对(日本东京都政策企划局,2014)。^[12]

(3) 利益合理调整

“互惠性偏好”是一种基于回报的利他行为。这意味着互惠性偏好是有条件的,暗含着公平、回报等补偿要求。日本首都圈在加强协同的过程中建立了利益补偿、利益分享、利益分配等激励型方案与约束型方案相结合的利益调整机制,从而加快了互惠性偏好的形成。比如在第二次首都圈整備计划中,就采用“内部限制”与“外部开发”并行的规划思路,在运用许可制、附加税等工具进行东京都内部工业发展限制和办公设施限制的同时,在周边县市设置办公中心,将首都圈核心与新开发业务核心城市作为结对城市(Pair City)定向激励与投入,从而实现优势互补与合作开发。

在相对成熟的偏好要素基础上,日本首都圈的两大内在因素助推互惠性偏好的形成。一方面,大城市病带来的承载压力。首都圈由于聚集大量人口,造成了“巨人症”和人口、资源高度密集所带来的严重城市问题,如上下班混乱、通勤时间过长、住宅问题、交通堵塞、环境问题、周边绿地蚕食、居民与企业负担增重等。日本政府在20世纪末就明确指出,东京已经达到了它作为国家首都城市的功能极限。另一方面,特殊的灾害规避要求。日本由于地理环境的特点,容易受到地震、火灾及其他灾害的侵袭。在“3·11大地震”以后,对于首都圈的防灾减灾以及功能的转移发生了新的认识历史。日本的经验显示,有效的互惠基础与客观的现实需求共同形成了内生性互惠性偏好。

2. 空间通达性与协同的条件

在协同发展的战略思路,日本首都圈采用国际通用的成长管理型思路,即通过首都迁移或产业转移等方式进行首都功能的疏解,从而缓解东京的压力。20世纪80~90年代,日本积极推动迁都选址活动,试图改革以东京为中心的城市结构。1998年1月,国会等转移审议会第九次会议提出了3个候选的转移目标地域^①,然而后期由于迁都成本过高,转而采用多中心“分散型网络

^① 日本首都备选的3个地方分别是:(1)北关东地区:包括茨城县、栃木县、福岛县、宫城县,最远至仙台,这一地域将使首都功能继续以东京作为母城,联系方便,实际的开发可能性较大;(2)东海地域:包括静冈、爱知、岐阜3个县,最远可至名古屋,这一区域位于东京地区和关西地区的中心,也是全国的中部地区,具有很好的空间区位;(3)三重、近畿地域:包括三重、奈良、滋贺3个县以及京都府,这一选址将使首都功能回到关西地区,能起到继承日本传统和文化的领导作用。

结构”的方式,打破了以单一中心和周边城市为主的放射状格局,增加东京都近郊地带业务核心城市、发展广域交通等基础设施,将日本首都圈从单一中心依赖强的都市圈变为多中心自立性强的都市圈。

(1) 可达性

在这种总体战略下,日本首都圈首先以交通为突破口加大首都圈不同都县之间的空间连通性与可达性。日本首都圈拥有全球最为密集的轨道交通网络,轨道交通线网密度为0.21千米/平方千米,大约是上海的3倍,北京的7倍。日本首都圈的轨道交通对公共交通的分担率高达35%,都心区超过50%。轨道交通线路呈轴向集中拓展,中心区15千米范围以内,以地铁为主,日运送量超过1000万人;30~70千米的近远郊以市郊铁路为主,日运送量超过2800万人;70千米之外以高速铁路为主。

(2) 便利性

日本首都圈轨道交通发达,居民热衷于轨道交通^①,重要的原因是车站与家的距离较近,一般为10分钟左右路程。可以说,如蜘蛛网一般的轨道交通网为首都圈的协同发展提供了空间条件。目前,日本首都圈仍然在加快推进交通基础设施的建设,其主要做法如下。第一,以举办大型活动为契机,加快交通基础设施建设。如东京为2020年奥运会和残奥会的举办地,为使主要场馆设施布局在奥运村8千米范围内,具有紧凑型特点,首都圈高速晴海线以及国道357号线等项目正在建设,环线二号线以及国道357的一部分已经开通。第二,加快交通工具间的连结。如建设东京都中心与机场之间的“都心直通线”(都心-羽田机场18分钟,无换乘;都心-成田机场36分钟,无换乘)。

3. 双重互补性与协同的基础

协同发展的基础在于不同主体之间具有内在的互补性——经济层面的产业互补以及发展层面的功能互补。日本首都圈之所以能够保持长期稳定的协同发展,主要依靠其在产业层面与功能层面的互补基础。

(1) 产业层面的互补性

第一,产业分工以市场选择为主。由于日本各级政府不考核GDP,因此,企业根据成本收益进行区位选择。随着经济发展,首都圈不同区位聚集了对地价要求不同的产业。其中东京地价最贵,劳动力成本高,以第三产业为主,占比为86.1%,主要承担大型企业的总部功能。目前东京主要的工业以出版、印刷业以及通信行业等高技术产业为主。距离东京较近、交通方便且地价相对便宜的关东三县和山梨县则聚集了制造业功能。茨城县、栃木县、群马县的第二产业占比为30%,高于全国平均水平(25.7%),但第三产业为60%左右,低于全国水平。工业主要分布在东京都周边的区域,基本形成了有色金属、机械制造、石化工业等不同产业集群的空间分工。其中有色金属产业在栃木和茨城的比重在5%左右,钢铁产业在千叶和茨城的比重较高,约为10%左右,且有增加的趋势。机械制造业在茨城和山梨的比重在20%以上;汽车等运输机械在群马、栃木的比重较高。临海的千叶等地化学工业比重高于20%,且有增长趋势;石油、石炭工业在神奈川和

^① 根据2012年大城市交通调查报告可知,首都圈居民利用铁路通勤、上学的乘车时间都呈增长趋势,至2012年大约为25千米左右,而乘车时间大约以60~74分钟的人群最多,大约有7888千人利用月票乘坐轨道交通。

千叶的比重持续上升。

第二,东京的产业转移加快了周边县市的崛起。东京都是日本产业发展的强大引擎。首都圈各县市都瞄准了东京都的巨大资源群,各自通过精确的产业定位,以获得属于自己的那份“蛋糕”。以神奈川县接收东京都产业转移为例,在日本经济高速增长时期,神奈川县横滨市以其雄厚的近代工业基础,在东京湾沿岸大规模填海置地,辅之以优惠政策招商引资,吸引了大批来自东京都的工厂企业。至20世纪90年代中期,已经形成了临海工业带和67个内陆工业园区,总面积3340.9万平方米,入园企业2332家,而这些企业近半数是从东京城区转来的。东京周边地区正是紧紧地抓住了产业转移的契机,采取措施,精确定位,不但帮助东京突破了产业发展的瓶颈,而且还借机建立了贯穿东京、川崎、横滨长达60千米的日本最大的京滨工业带。

第三,突出优势,错位发展。由于各地以市场化发展为主,根据资源禀赋和城市功能分类理论,首都圈各县市凭借各自的地理条件和产业基础,开辟具有首都圈内互补性的特色产业(赵儒煜等,2009)。^[13]即便在同一产业、同种资源的开发上,各区域也呈现出差异化。以观光旅游业为例,千叶县等东部地区以海滨和牧场为主;群马县等北部地区以山林为主;山梨县等西部地区则以富士山等世界遗产作为主打品牌;南部岛屿地区则主要提供海岛度假系列休闲娱乐产品,无一重复,各有亮点。

(2) 城市功能上的互补

日本首都圈的发展也走过弯路。日本最初试图通过迁都或功能转移开展新城建设,后来才通过城市功能的再配制形成区域型业务核心城市^①促成了发展各异的自律性城市群(赵城琦等,2012)。^[14]在这个过程中,日本开始有选择地在东京集中全球经济功能。例如:建设成田机场国际门户、临海副都心、幕张新中心、迪斯尼、横滨新中心等;通过首都功能的转移与再配制建设了以筑波研究园为主的新城和以办公功能为主的埼玉新都心;通过国家级机构开发建设多摩新城。

在城市功能上将东京都定位为既是政治、经济、文化的中心,也是800万人居住的场所。充实国际金融功能、高层次公司的总部功能等能够引领经济社会发展的功能。将闲置空地转换为优良的高级公寓,营造市中心居住环境,促进临海部分的绿化。加强环状线交通、机场、港口、铁路等基础设施建设。神奈川县、埼玉县等东京都近郊地区主要以开发商业、教育、文化、居住等功能设施为主,成为东京都的住宅区,承担东京都的环保、废物循环利用、防灾据点等功能。群马县等首都圈北部地区依靠自然资源,为首都圈供应水和电,也作为林业和畜牧业的基地提供相应产品。千叶县、茨城县等东部地区发挥机场、港口以及研发基地集中的优势,强化首都圈的国际交流和工业功能。山梨县等内陆西部地区注重加强与名古屋等中部地区的联系,同时推进富士山等世界自然遗产及环境保护事业的发展。南部岛屿地区则利用其天然资源,成为首都圈的度假娱乐后花园。

4. 政府介入的选择与协同发展的保障

(1) 介入形式:法律与规划等正式制度

日本首都圈的协同形成了一套以法律-规划-报告-评估为主体的正式制度约束,从事前、事中和事后3个方面全程保障协同的有效开展。

^① 东京圈为了解决大都市依存问题,在业务上有各种功能、能够接受其配置、以消解都市饱和为目的的都市。据1988年制定的《多级分散型国土形成促进法》而设立,归国土交通省管辖。

表1 日本首都圈协同中的政府介入形式

介入形式	主要内容
立法	《首都圈整备法》(1956年颁布 2005年修订)、《多极分散型国土形成促进法》(1988年)
规划	5次首都圈整备计划
报告	规划形成后每年一次《首都圈整备年度报告》
评价	《2000年东京改新项目》

以综合性法律和专项法律为基础的法律体系。首都圈的建设发展以健全的法律体系为依据(智瑞芝等,2005)。^[15]早在1946年日本就颁布了《特别都市规划法》,1950年出台《国土综合开发法》、《首都建设法》等。1956年,日本政府制定了《首都圈整备法》^①与《首都圈市街地开发区域整备法》作为建设首都圈的基本法。在第一条“目的”中,“整备法”就对首都圈的整体定位做出了明确规定,要“建设成符合作为政治、经济、文化等中心的首都圈,谋求有序发展”。此后,该法虽几经修订^②,但长期以来都是首都圈协同发展最根本的法律依据。随着首都圈的建设发展与规划的实施,相关法律也在不断补充完善。例如,在第一次首都圈整备计划之后,根据整备计划提出的绿带建设和中心都限制等方案,提出了《首都圈既成市街地工厂等限制法》、《工业整备特别地域整备促进法》。为解决东京过度密集问题,加快首都功能分散,日本政府于1988年出台了《多极分散型国土形成促进法》。依据此法,1999年,日本政府开始分期分批建设“业务核心城市”,构建首都圈“点、带、面”的分散型网络状城市结构。

此外,日本政府还就专项课题制定专门的法律法规。例如,在调整首都圈产业结构,促进产业转移方面,日本政府从1959年起先后制定实施了《工厂限制法》、《工厂再置促进法》、《工厂设立法》等相关法律法规,并产生了积极的效果。

前后衔接一致的规划体系。日本的规划体系分为三大层面。第一类是全国规划,如国土交通省分别于1962年、1969年、1977年、1987年和1998年制定过5次全国综合开发规划。第二类是广域规划,如“首都圈整备计划”,这是首都圈协同发展的规划与具体实施导则。国土交通省根据日本社会在不同的发展阶段,为解决当时所面临的不同课题,先后于1958年、1968年、1976年、1986年、1999年制定5版“首都圈整备计划”。首都圈整备计划由《基本篇》和《整备篇》^③构成。涵盖了日本经济从战后复苏、高速增长以及泡沫经济破灭至今的发展历程,具有很强的针对性和鲜明的时代特征(张辉,李巧莎,2007)。^[16]第三类是东京都规划,是专门针对东京都的特定问题进行规划,包括1970年“东京都中期规划”、1982年和1986年“东京都长期规划”、“东京构想2000”以及“东京都展望规划”(2001年版,2009年改定)。

不断更新的首都整备圈年度报告。首都整备圈年度报告每年发布一次,用于监测与考评整备圈计划的实施与推进情况。最新版的2013年度日本首都圈整备年度报告主要包括如下特点。(1)提出前瞻性的远景。日本政府提出了“氢元素社会”(燃料电池车)以及“可继承性社会发展”

① 日语中的“整备”一词包括整治、配备、维修、维护、保养和调整情况或状态等多种复杂的含义,其词义的外延要大于汉语的“建设规划”。

② 最近一次是2005年,伴随着国土计划法体系修订,首都圈整备法也得到了修订。

③ 《基本篇》从长期综合的视角出发,明确了今后首都圈整备的基本方针、目标以及为了实现该目标应采取的措施。《整备篇》则制定了在现有街区道路、近郊整备地带以及城市开发区域等地区,兼顾主要广域整备的视点,关于道路、铁路等各种设施的整备的根本方向。

等概念,作为未来首都圈发展的关键词。(2)推进首都圈广域地方规划,通过多个主体的联动,推进规划中制定的24个项目。在2013年10月召开的首都圈广域地方规划协议会上,实施对规划进展程度的监控。(3)加快转移区域的整备,如整备筑波研究学园城市。这是针对缓解首都圈现有街区人口的过度集中的进一步推动整备工作。已经搬迁或在该城市新设的国家部门已有32个机构。(4)推动国家行政机关等的转移,有序推动国家行政机关办公地以及特殊法人的主要事务所由东京都内向外搬迁的工作。2000年和2005年,又分两批实现了对警察厅关东管区警察局、国立极地研究所等22个国家行政部门及科研机构的转移,从而缓解了首都行政压力(日本国土交通省,2014)。^[17]现行的“首都圈整备计划”将于2015年到期,2014年7月,为了应对人口急剧减少和少子化、社会人口老龄化、防灾减灾和基建设施老朽化、城市间竞争和全球化等问题,国土交通省又发布了《日本国土整体设计2050》(日本国土交通省,2014)。^[18]因此,《日本国土整体设计2050》将影响到首都圈下一步的发展规划。

量化的评估与监测标准。为形成精细化的决策模式,日本对整备计划的实施与效果形成了较为明确的考察标准和定量指标。比如为提高都市圈活动的效率,针对规划中提到的国际性活力先导区、新活力创出区、广域协作据点区、个性自立区和亲自然型居住区分别以都市功能与居住功能平衡、就近就业、实现步行生活、扩充生活支援功能为目标建立考核指标。以就近就业为例,其考核标准为:大幅减少通勤时间在60分钟以上的人口,国际性活力先导区减少约19%,总体减少60万人;平均通勤时间控制在36分钟左右,使未来国际性活力先导区和巴黎一样;让老年人能够获得通勤时间在30分钟内的工作机会。

(2) 介入机制

在经历了战后经济复兴阶段的首都建设委员会(1950年)、经济高速增长阶段的首都圈整备委员会(1956年)以及中央部门重组后的国土综合开发厅(1974年)的变迁之后,至20世纪末,首都圈已经形成了一套“自上而下”的行政协同程序(王郁,2005)。^[19]但是,进入21世纪以后,随着中央政府部门调整、地方分权改革等政治、社会、经济因素的变化,协同呈现出“多方参与,共建共管”的局面,主要通过首都圈成员县市的联席会议制度来实现。一直以来,东京都等首都圈成员县市通过参加“全国知事会议”等方式,谋求全国性的广域政治联合与协同发展。但是,其中与首都圈发展最为密切的行政协同机制是“九都县市首脑会议”。“九都县市首脑会议”是日本首都圈在行政层面进行顶层设计,推动协同发展的主要运营平台。这一联席会议主要由首都圈的各个重要县市参加,由专门的事务局负责运营。除政府部门以外,会议还定期邀请来自产业界、商界、学界等其他领域的相关人士参加,咨询商议危机管理、环境保护、垃圾处理等涉及整个首都圈的广域课题。九都县市首脑会议突出了东京都以及其他主要县城的重要地位,形成了各县市首脑定期磋商的机制,成为了首都圈建设发展的协商和决策中心。在2014年召开的九都县市首脑会议上,各县市首脑提出:在政治上,要求扩大地方的自主权,争取在地方税收等方面获得更多的地方权利;在行政上,要求进一步强化首都圈的整体城市功能;在经济产业上,为实现氢元素社会而共同协作;此外,在诸如养老护理、医疗制度、育儿支援等其他合作领域也达成了广泛共识。

随着日本经济高速发展,市场机制逐渐健全,日本政府逐渐转变职能,以引导为主,不再过多地直接干预经济生产。例如,日本经济产业省专设关东经济产业局,负责关东地区(行政版图基本和首都圈一致)的经济产业指导工作。各个地区的产业主管部门下又设置负责各地区各行业的专

业管理部门,如关东地区整備局就下设了机场港湾整備部、道路整備部等相关部门,分别管理专门的行业领域。首都圈正是通过这种对口专业引导,既保持了行政对产业的影响力,又防止了政府对市场和产业的过度干涉。

社会组织是除行政引导以外的另一种有效协同方式,也是日本政府在转变职能时动用的新兴力量。现在,社会组织的活动与首都圈的产业发展密不可分。例如,关东经济产业局充分利用了诸如TAMA(首都圈产业活性化协会)等社会组织以实现实际操作层面的产业合作。据内阁府数据统计,截止至2013年,东京都认定的非营利性社会组织为9355家,约为全国平均水平的1倍(日本国土交通省,2014)。^[17]可见,在首都圈协同过程中社团组织占据重要位置。此外,在专业性比较强的行业领域,跨地域的行业协会以及组织机构也会起到积极作用。生物能源是近几年来新兴发展起来的产业。首都圈生物网络协会主要依靠以东京和横滨为中心从事生物技术研发的产学研机构进行业务磨合与商业合作,从而推动首都圈生物能产业的发展。

三、日本首都圈经验对京津冀协同发展的启示

京津冀区域的人口总量为1.5亿,国土面积为20万平方千米,^①土地总量是日本东京圈的7倍,人口总量是东京圈的4倍,其单位国土面积上所吸纳的人口大约与东京圈相当,^②但GDP在全国占比仅为东京圈在日本占比的1/3。^③京津冀协同发展的根本目的在于通过协同创造更多的社会价值,实现经济社会的全面发展,然而对比日本东京圈的区域协同发展,京津冀存在着不同区域之间互惠性偏好不足;城市之间的空间通达性有待加强;产业与城市功能的双重互补性不足;政府介入机会过多,介入形式的科学性不够等多种问题,未来应在如下4个方面进行借鉴与深化。

(一) 以成长推动型战略为指导加快互惠动力的内生性

日本首都圈能够形成互惠偏好,最关键的原因是东京的权威引领、正外部性以及利益的合理调整。京津冀区域有两个特大城市,单纯依靠硬性疏解等成长管理型方式很难解决深层次矛盾,应该强调“成长推动型”战略,以北京为核心权威,按照“首都圈—京津同城化—京津冀—环渤海”的发展路径推动整个区域的协同发展,做大区域总量的蛋糕,形成正的外部性。在发挥核心权威与正外部性效应的基础上,建立以激励性方案与约束性方案相结合的利益调整机制。构建以利益分配(如跨区域高速公路收费)、利益补偿(如环境污染补偿资金)与利益共享(如地方政府按比例共享税收)等为基础的多元利益调整内容,以利益调整内容为核心建立激励性协商方案,引导各地共创共享“协同红利”。通过建立区域间的约束性协议加以配套,对违反协议的地区明确其需要承担的经济赔偿或政治责任,以惩罚的落实维持合作的稳定,并从单一的行政约束走向包括法律、行政和社会的多元化约束。

(二) 以交通为重要突破口推动基础设施的现代化

通过交通基础设施的构建,可以使协同范围从60多千米拓展到100千米,甚至300千米范围。京津冀的干线铁路网、高速公路网、国家干线公路网发展水平并不亚于长三角和珠三角,其中

① 京津冀区域中,京津两地2.8万平方千米,人口约3600万,其占地和人口总量比日本东京圈略低。

② 日本东京圈用占全国9.6%的土地吸纳了全国34.2%的人口,京津冀用占全国2.26%的土地吸纳了全国8%的人口。

③ 日本东京圈GDP占全国GDP总量的比重为38%,但京津冀仅占全国的11%。

铁路网是全国最为密集的地区。在协同发展中应遵循交通基础设施→环境→产业→民生与社会渐次协调与合作的路径。以交通基础设施的现代化为突破口,推进区域基础设施一体化发展,按照统筹规划、合理布局、适度超前、安全可靠的原则,在协同发展中完善开放的现代综合交通运输、清洁安全可靠的能源保障、人水和谐的水利工程、便捷高效的信息网络等基础设施体系,推进城市群交通、能源、水利和信息基础设施现代化。重点加强北京新城与中心城之间的交通连结;新建京津第二城际;建立京津冀一小时高铁交通圈;构建多种制式并存的同城化、公交化、高密度通勤快速铁路网络;创新运营模式,优化联程联运,实现零阻抗互联互通等。

(三) 破除行政体制障碍,加快城市经济与社会要素的互补化

京津冀协同的基础是产业与功能的互补。从产业类型来看,北京与河北的同构化产业主要是电力与石化;京津同构的产业主要为交通运输、电子信息、石化等;天津与河北同构的主要为金属冶炼与石化。在现有产业基础上应摒弃行政干预,充分发挥市场机制的作用,立足于企业或产业的市场选择与区位选择进行产业布局。一,全面深度分析京津冀三地的资源基础、产业分工、城市要素等禀赋状况,客观认识京津冀三地的产业分工;二,以京津冀三地已有的重点产业为基础,考虑特定产业的最佳规模经济,加快通过兼并和混合所有制方式形成以规模经济为主的空间整合;三,以发展阶段为主,根据京津冀三地在工业化、信息化与城市化的不同发展阶段,错时错位发展。北京处于工业化的高级阶段,重点以政治与文化相配套的服务功能为主;天津处于工业化的中高阶阶段,重点以物流、中高端制造为主;河北处于工业化的中期阶段,重点以资源供给、制造加工为主。在这种基本定位下,进行基础设施、公共服务、经济资源等整体布局,强调细化产业形态的互补与产业形态雷同下的产业具体环节与品类互补。

在城市功能上,以持续发挥城市群的聚集作用为目标,以增加城市群份额、共享城市群资源和利益为主,在京津冀城市群整体定位与城市定位的复合定位基础上,考虑有效发挥北京在京津冀协同中的政治与文化核心作用,天津在京津冀协同中的区域经济核心作用,河北在京津冀协同中的服务与配套作用,在城市定位基础上优化不同城市的综合服务能力与专项服务能力,加快城市在工业发展、生态修复、人才吸纳、港口建设、综合服务等方面的功能建设与互补配套,最终打造体量大、增长快、弹性足的世界城市群。

(四) 以精细管理为基础促进协同保障的制度化

建立国家层面的专门领导机构。建立国家(法律+国土规划)→区域(首都圈规划)→地方(县-城市)等不同层面的协调组织,丰富以区域协同领导小组、城市合作框架协议、市长联席会议等为主要形式的管理机构,结合分权、部分授权、联合等多种方式完善管理机构的设置,形成磋商沟通常态化。针对每项设计与规划的目标、定位、内容等均有定性和定量评价标准。目前京津冀三地的保障制度较为分散,亟需建立以法律-规划-政策-报告为主体的协同发展制度体系,建立完整精准的设计-规划-实施-评价过程,促进协同发展的机制化、制度化与体系化。

参考文献:

- [1] 齐子翔. 我国省际基础设施共建成本分摊机制研究——以首都第二国际机场建设为例[J]. 经济体制改革, 2014 (4): 48-52.
- [2] 罗纳德·哈里·科斯, 王宁. 变革中国[M]. 北京: 中信出版社, 2013: 198.
- [3] 覃成林. 论区际经济关系与区域经济协调发展[J]. 经济纵横, 1996 (1): 22-25.

- [4] Heeg, S., Klagge, B. . Metropolitan cooperation in Europe: theoretical issues and perspectives for urban networking [J]. *European planning studies* 2003 ,11(2) : 139 - 153.
- [5] Keating, M. . The invention of regions: political restructuring and territorial government in western Europe [J]. *Environment and planning* ,1997 ,15(4) : 383 - 398.
- [6] Hamilton, D. K. . *Governing metropolitan areas: response to growth and change*. Garland publishing ,Maxine Goodman Levin college of urban affairs at Cleveland State University [M]. New York and London ,1999: 2 - 6.
- [7] Walker, D. B. . Snow White and the 17 swarfs: from metro cooper - ation to governance [J]. *National Civic Review* , 1987 ,76(1) : 14 - 28.
- [8] 付承伟. 大都市区经济区内政府间竞争与合作研究: 以京津冀为例 [M]. 南京: 东南大学出版社 ,2012.
- [9] Ullman, E. L. *American commodity flow* [M]. Seattle: University of Washington Press ,1957: 51 - 67.
- [10] Fehr, E. , Gächter, S. . Cooperation and punishment in public goods experiments [J]. *American Economic Review* ,2000: 980 - 994.
- [11] 日本统计省. “经济指数”基础调查 [EB/OL]. <http://www.stat.go.jp/data/e-census/index.htm> 2014 - 02 - 26.
- [12] 日本东京都政策企划局. 2015 年度东京都对国家政策与预算提出的要求 [EB/OL]. <http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/kouiki/teianyoukyu.htm> 2014 - 06 - 13.
- [13] 赵儒煜, 冯建超, 邵昱晔. 日本首都圈城市功能分类与空间组织结构 [J]. *现代日本经济* 2009 ,(4) : 25 - 35.
- [14] 赵城琦, 后藤秀昭, 田中滋夫. 东京首都圈规划修订过程及其成果评价——以第 1 - 3 次首都圈基本规划为对象 [J]. *城市与区域规划研究* 2012 ,(1) : 124 - 145.
- [15] 智瑞芝, 杜德斌, 郝莹莹. 日本首都圈规划及中国区域规划对其的借鉴 [J]. *当代亚太* 2005 ,(11) : 57.
- [16] 张 辉, 李巧莎. 日本首都圈的建设及其对京津冀都市圈建设的启示 [J]. *日本问题研究* 2007 ,(4) : 20 - 21.
- [17] 日本国土交通省. 2013 年度首都圈整備年度报告 [EB/OL]. <http://www.mlit.go.jp/statistics/file000007.html> 2014 - 06.
- [18] 日本国土交通省. 日本国土整体设计 2050 [EB/OL]. http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html 2014 - 07 - 04.
- [19] 王 郁. 日本区域规划协调机制的形成和发展——以首都圈为例 [J]. *规划师* 2005 ,(10) : 112 - 113.

责任编辑 林丽敏

The Collaborative Development in National Capital Region of Japan and Its Implication for the Development of Metropolitan Area of Beijing ,Tianjin and Hebei Province

WANG Kai^A ZHOU Mi^B

(A. Foreign Language College , Nankai University , Tianjin , 300071 , China;

B. College of Economic and Social Development , Nankai University , Tianjin , 300071 , China)

Abstract: Based on the experience of collaborative development in National Capital Region of Japan , this paper puts forward the concept model composed of the reciprocal preference , spatial accessibility , dual complementarity , external selection. This article shows that reciprocal preference is promoted by the city endogenous development pressure on the basis of reasonable integration of authority , externality and interest; spatial accessibility is reference to the transportation infrastructure connectivity and convenience; complementary is including industrial and urban function; and shows that external intervention is embodied in Law - Planning - Report - Evaluation as the main body of the formal institutional constraints and negotiation , social organizations and other negotiation mechanism.

Key words: national capital region of Japan , collaborative development , Beijing , Tianjin and Hebei Province , Tokyo region equilibrium