

DOI: 10.5846/stxb201801120091

马海涛, 黄晓东, 罗奎. 京津冀城市群区域产业协同的政策格局及评价. 生态学报, 2018, 38(12): - .

Ma H T, Huang X D, Luo K. Policy pattern and assessment of regional industrial coordination within the Jing-Jin-Ji urban agglomeration. Acta Ecologica Sinica, 2018, 38(12): - .

京津冀城市群区域产业协同的政策格局及评价

马海涛^{1,*}, 黄晓东², 罗 奎¹

1 中国科学院 地理科学与资源研究所, 北京 100101

2 河南大学 黄河文明与可持续发展研究中心, 开封 475001

摘要: 产业协同发展是京津冀区域协同发展的三个重点领域之一, 科学合理的产业协同政策是加快实现这一发展目标的重要保障。通过对京津冀城市群区域产业协同政策事件的系统梳理, 从区域、省际和城际 3 个尺度解读了产业协同政策的格局及其演进过程, 并从新区域主义的管治视角进行了评价。研究认为: ①京津冀产业协同发展进入了快速发展的机遇期, 协同政策极大地推动了区域内跨地产业合作和城市间产业联系, 有助于提高城市群整体竞争力; ②不同空间尺度的产业协同政策关注的重点、发展的方向、演化的特征不同, 当前城市间的产业协同政策与区域协同发展目标的关系不明确, 产业协同对生态环境的改善尚不显著, 亟需加强研究和统筹协调; ③受城市行政区等级关系和竞争关系的影响, 京津冀产业协同政策与市场调节无法实现高度契合统一, 与新区域主义的管治理念并不相符, 影响科学合理协同政策的制定与实施。本研究对当前京津冀区域产业协同发展推进及其政策制定有重要的参考意义。

关键词: 京津冀城市群; 产业协同政策; 产业联系; 格局; 空间尺度

Policy pattern and assessment of regional industrial coordination within the Jing-Jin-Ji urban agglomeration

MA Haitao^{1,*}, HUANG Xiaodong², LUO Kui¹

1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China

2 The Center for Yellow River Civilization and Sustainable Development, Henan University, Kaifeng 475001, China

Abstract: The development of industrial coordination is one of three important fields affecting the coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei (Jing-Jin-Ji) region. Implementing a scientific and reasonable policy is important for realizing the development goal. This paper analyzes events regarding the regional industrial coordination policy within the Jing-Jin-Ji urban agglomeration, reading the patterns of the policy and its evolution process from the regional, provincial, and intercity scales, and assesses it based on neo-regionalism. There were several conclusions from the study: (1) The industrial coordination of the Jing-Jin-Ji region has entered a period of opportunity for rapid development; the cooperation policy has greatly promoted cross-regional industrial cooperation and intercity industrial linkages in the region and helps to improve the overall competitiveness of urban agglomeration. (2) The major development directions and evolution characteristics of the industrial coordination policy are differently focused depending on the spatial scale, and the relationship between the intercity industrial coordination policy and the goal of regional coordinated development is not clear; it is urgent to strengthen the research and overall coordination of the policies. (3) Because of the influence of the administrative hierarchy in the cities and their competitive relationship with each other, the industrial coordination policy of the Jing-Jin-Ji region does not exactly match with market regulation policies and is not consistent with the governance concept of neo-regionalism;

基金项目: 国家自然科学基金项目 (41590842, 41571151); 国家重点研发计划 (2016YFC0503006)

收稿日期: 2018-01-12; **修订日期:** 2018-05-07

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: maht@igsnrr.ac.cn

this seriously affects the establishment and implementation of a reasonable cooperative policy. This research provides an important reference to promote the development of the current industrial coordination policy in the Jing-Jin-Ji region, and to improve the policy-making process.

Key Words: Jing-Jin-Ji urban agglomeration; industrial coordination policy; industrial relationships; pattern of policy; spatial scale

区域产业政策会对区域发展方向产生关键影响,特别是对于“以城市间产业紧密联系为显著特征的”城市群区域而言^[1],能否制定合理有效的区域管治与产业协同政策,是城市群增强竞争力与可持续发展的重要保障。京津冀城市群是国家最重要的三大沿海城市群之一,由于行政区管理壁垒和协同体制机制不顺等原因,造成区域内部产业分工协作缺乏,产业空间联系较为松散^[2]。河北省长期以来是京津两市矿产资源、工业原料、水资源、电力和农产品的供应地,缺乏主动利用京津两市发展条件进行具体谋划^[3],加上国家层面在京津冀区域协同发展政策上的滞后及实施乏力,形成了目前产业极化明显的空间格局。例如 2017 年京津两市的地均产值分别为 1.67 亿元/km²和 1.64 亿元/km²,而河北仅为 0.19 亿元/km²,河北与京津的经济差距依然相当大。

京津冀产业格局是在区域协同政策的影响下逐渐形成的。纵观京津冀区域产业协同政策发展进程,存在三个发展阶段。第一阶段是产业协同政策的酝酿提出阶段(20 世纪 80 年代至 2004 年),不管是天津市主推的“环渤海经济区”,还是吴良镛先生启动的“大北京”规划,都停留在学术研究层面,没有形成区域层面的政府行动。第二阶段是产业协同政策的概念形成阶段(2004 至 2014 年),以 2004 年国家发改委推动的“京津冀地区经济发展战略研讨会”并达成“廊坊共识”为转折点,明确提出了京津冀协调发展的政策设计框架,期间国家层面先后启动了《京津冀都市圈区域规划》和《首都经济圈发展规划》两个区域性规划,并召开了第一次京津冀发改委区域工作联席会,督促三地政府的合作,然而由于利益博弈无法平衡,虽然河北极力推动,但合作进展缓慢、效果不佳。第三阶段是产业协同政策的实践落实阶段(2014 至今),以习近平总书记在京津冀协同发展工作座谈会上的“七点要求”为转折点,之后一系列协同政策、文件、规划、意见不断推出,特别是成立京津冀协同发展领导小组并通过《京津冀协同发展规划纲要》,极大地推动了京津冀协同发展的各个方面,为京津冀城市群产业协同发展提供了机遇和条件^[4]。产业政策作为一种自上而下的引导,运用得当,对于促进区域产业联系有正向的激励效应,可以优化区域产业组织模式和结构,提高区域产业竞争力^[5];运用不当,又会造成新的资源、资金浪费,带来新的不公平,给区域产业发展增加新的障碍。虽然学术界开始关注产业协同政策^[6],但现有研究侧重对单个政策的剖析^[7-8],缺少对京津冀产业协同政策的系统梳理及效果评价的研究,这不利于推进京津冀城市群产业协同发展。

区域在资源要素配置上的不平衡性,必然会引起资源要素在区域之间的空间联系,并在此基础上发生关联性和参与性的经济行为^[9]。如何对这些经济行为进行合理的疏导?一些学者认为区域管治是引导经济行为、实现区域协同发展的重要举措。当前区域管治的理论大致有传统区域理论、公共选择学派以及新区域主义三种视角,它们对区域整合及产业协同有不同的观点:传统区域主义认为区域(产业)协同是地区经济一体化为形式的政府政策^[10],是以政府为主导、自上而下的整合区域政府,避免之间存在不合作的竞争,能够提高整体经济利益。公共选择学派则强调市场的作用,其目标在于维护市场制度,通过市场的整合把政府和企业作为公共服务提供者在区域内相互竞争^[11-12]。新区域主义试图超越“国家干预”与“市场调节”的两难选择,放在大都市区/城市群区域协作与政治机构的建设上,增强区域合作网络和集体的认识、行动与反应能力^[12-13]。综合来看,传统区域主义和公共选择学派都过分强调了政策或者市场的单方面作用,不可避免的存在内部的局限性;而新区域主义则作为一种中庸之道,既注重了市场调节的作用,又突出了政府的引导作用,对于目前我国国情有着深厚的契合度。我国经济体制决定了政府主体和市场主体存在天然的联系与合作,因

此协同一旦成为政府主体的自觉行为,那么政府主体就成为了合作的直接推手^[14]。京津冀的产业协同政策源于政府推动和市场需求两种力量,其政策的适用性和贡献度取决于两者的契合度,与新区主义治理观一致。

因此本文在新区主义理论的支撑下,对京津冀城市群区域的产业协同政策开展研究,梳理产业协同政策的发展脉络,明晰产业协同政策的格局演变,指出目前产业协同政策具有的特征和存在的问题,为合理制定和实施京津冀城市群区域产业政策提供参考借鉴,对从城市群层面理解与应用新区主义也有重要理论意义。

1 方法与数据

本文借助新区主义理论,从政府和市场两个主体间的相互作用关系出发,从城市群区域层面、省际层面和城际层面 3 种空间尺度考虑,构建多主体、多尺度的产业协同政策分析框架,来探讨京津冀区域产业协同格局、演化及实施效果。

除了借助新区主义理论构建分析框架之外,还设计了两个可视化方法。

其一,运用 GIS 技术模拟京津冀产业协同政策格局。获取京津冀产业协同政策的空间数据是关键。第一步,确定政策检索年份。根据前文阶段划分,分别选择 2008 年之前、2008—2014 年、2014—2016 年 3 个时段作为检索的时间标尺。第二步,检索地级市层面的产业协同政策。分别检索北京、天津和河北 11 个地级市层面 3 个时段的产业协同政策,在所在地级市官网上能检索到与京津冀其他地市的产业协同相关政策记为 1,没有记为 0,形成 13×3 的地级市尺度空间数据。第三步,检索区县层面的产业协同政策。分别检索东城区、西城区等 202 个县级行政单元 3 个时段的产业协同政策,在所在区县官网上能检索到与京津冀其他区县的产业协同相关政策记为 1,没有记为 0,形成 202×3 的区县尺度空间数据。第四步,运用两个尺度空间数据,在京津冀行政区空间 GIS 底图上生成产业政策格局图。

其二,运用 PS 软件模拟城市间产业协同政策空间联系格局。获取京津冀区域所有城市间产业协同政策的空间数据是关键。在对京津冀各行政单元产业协同政策的检索中发现,协同政策较多,但具体到对接城市的政策相对较少,因此不再按 3 个时段划分,而是具体到每一年。第一步,将京津冀各行政单元产业协同政策检索过程中的有具体对接协同城市的城市对记录下来;第二步,选择中国政府网、北京市政府网、天津市政府网和河北省政府网四大政府门户网站^[15-18],检索公开的京津冀产业协同政策,从所有政策中挖掘出建立产业协同关系的城市对记录下来;第三步,将前两步获取的城市对累积并去重,在京津冀行政区域图上,运用 PS 软件制作京津冀城市间产业协同政策空间联系格局示意图。

2 结果分析

2.1 京津冀区域层面

京津冀区域层面的产业协同政策最初出现在 1982 年的《京津唐国土规划研究》,从 1982 到 2014 年的 32 年间共出台了 8 个涉及产业协同内容的政策事件,平均 4 年才出一个,而且执行效果不佳,对京津冀产业协同发展的推动十分有限。从 2014 年习近平总书记提出关于京津冀协同发展的“七点要求”之后,京津冀区域层面的产业协同相关政策大量出现,截至 2016 年底共出台了 15 个政策文件,平均每年 5 个,而且这些政策的执行得力、见效很快。从协同政策涉及的范围来看,从前期的“2+7”、“2+8”逐步扩展到京津冀三地的全部行政单元;从政策实施主体看,前期是国家发改委推动为主,后期形成发改委、工信部、科技部、农业部、商务部等多部委共同推动的局面(表 1)。

在京津冀区域层面产业协同政策的积极推动下,北京多所高校、中关村多家企业与天津、河北各地开展了广泛合作。例如,中关村企业在天津有稳定合作关系的有 1200 家以上,393 家重点企业在天津设立 503 家分支机构,用友软件等 476 家企业在河北设立分支机构 1029 家,神州数码等 393 家企业在天津设立分支机构

表 1 京津冀城市群区域层面产业协同政策事件演进

时间 Year	政策相关事件 Events	政策实施区域 Region	政策实施主体 Main body	产业政策推进 Promotion	政策实施效果 Effect
1982	京津唐国土规划研究	京津唐三市	国家建委国土局, 国家计委	成立京津唐国土规划办公室负责协调组织	1985 年因人员缺少停止
1986	“环渤海经济区”提出	京津冀辽鲁的 15 个城市	天津政府主导	环渤海地区经济联合市长联席会	仅停留在研究层面
2001	京津冀地区城乡空间发展战略规划, 即“大北京规划”	京津冀东北地区 (保定、唐山)	吴良镛启动, 建设部审定, 缺实施主体	增补规划课题经济组, 研究经济合作	京、津政府不主动, 停留在学术层面
2004	京津冀地区经济发展战略研讨会	京津冀的 9 个城市“2+7”	国家发改委推动	确定市场主导、政府推动的原则	达成“廊坊共识”
2004	京津冀都市圈区域规划启动	京津冀的 10 个城市“2+8”	国家发改委推动	明确了三地产业发展定位	各地利益博弈, 无法平衡, 一直未批复
2008	签署了《北京市、天津市、河北省发改委建立“促进京津冀都市圈发展协调沟通机制”的意见》	京津冀三省	国家发改委推动, 三地发改委参加	召开第一次京津冀发改委会工作联席会	督促三地政府合作
2010	《关于加快河北省环首都经济圈产业发展的实施意见》	河北环首都地区	河北省推动	启动与北京的“对接工程”	单方推动, 效果不佳
2011	首都经济圈发展规划	以北京为中心, 不限于京津冀	国家发改委推动, 北京主导	优先推进交通基础设施一体化, 奠定产业合作基础	进展一直较慢
2014	习近平关于京津冀协同发展的“七点要求”	京津冀三省	国家主席	督促加快推进产业对接协作	极大推动京津冀产业协同发展
2014	中关村服务京津冀创新合作行动计划 (2015—2017)	京津冀三省的部分城市	中关村管委会与津冀地方政府	打造跨京津冀科技创新园区链, 促进三地创新链深度融合	已建立多个科技合作园区和产业基地
2014	关于开展京津冀海关区域通关一体化改革的公告	京津冀三省	海关总署与北京、天津、石家庄海关	启动京津冀海关区域通关一体化改革	通关时间和运输成本均节省近三成
2015	通过《京津冀协同发展规划纲要》	京津冀三省	京津冀协同发展领导小组	推出与产业相关的一揽子规划和举措	逐一推进, 效果明显
2015	京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法	京津冀三省	财政部和税务总局	制定企业迁入、迁出地分享“三税”具体办法	开始实施, 初见成效
2015	《贯彻落实〈京津冀协同发展规划纲要〉的实施意见》	京津冀三省	河北、北京、天津政府	具体落实规划内容	开始实施, 初见成效
2015	《京津冀协同发展产业升级转移规划 (2015—2020 年)》	京津冀三省	工信部、发改委、科技部、农业部、商务部	强化产业协同顶层设计	开始实施, 初见成效

续表

时间 Year	政策相关事件 Events	政策实施区域 Region	政策实施主体 Main body	产业政策推进 Promotion	政策实施效果 Effect
2015	《京津冀协同发展科技创新专项规划》	京津冀三省	科技部	京津、京冀共建 13 个科技园区	开始实施,初见成效
2015	《京津冀区域环境保护率先突破合作框架协议》	京津冀三省	国家环保部连同京津冀三地环保部门	联防联控,改善区域生态环境,迫使产业协同	开始实施,初见成效
2015	《京津冀协同发展交通一体化规划》	京津冀三省	国家发展和改革委员会交通运输部	交通先行支撑产业协同发展	开始实施,初见成效
2016	最高人民法院关于为京津冀协同发展提供司法服务和保障的意见	京津冀三省	最高人民法院	以“协同司法”保障产业协同发展	开始实施,初见成效
2016	《北京市推进京津冀协同发展 2016 年重点项目》	北京连同京津冀	北京市政府	构建“4+N”产业合作格局	开始实施,初见成效
2016	《京津冀现代农业协同发展规划(2016—2020)》	京津冀三省	农业部、发改委、工信部、财政部 交通运输部、商务部、人民银行、银监会	现代农业应在六个方面强化协同	开始实施,初见成效
2016	《国家“十三五”规划纲要》推动京津冀协同发展	京津冀三省	国家政府	京津冀协同发展写入国家五年规划	开始实施,初见成效
2016	《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》	京津冀三省	国家发改委	全国第一个跨省市的区域“十三五”规划	注重落实,开始实施,初见成效

资料来源:中国政府网“京津冀协同发展战略实施四年进展综述”^[15];北京市人民政府官网“京津冀协同发展”政府信息公开专栏^[16];新华网主办、河北省协同办协办“河北省京津冀协同发展网”^[17];天津市人民政府官网“京津冀一体化”专题专栏^[18]

503 家^[19]。仅北大就与天津各企事业单位、高校、科研机构合作项目 170 余个,累计合同金额 3200 余万元,与滨海新区共建新一代信息技术研究院,与河北各企事业单位、高校、科研机构合作项目 160 余个。中科院北京分院与天津市科委、滨海高新区共建天津电子信息产业园,曙光、蓝鲸等一批重大产业化项目落地投产。

总体上看,京津冀区域层面的产业协同政策推动了产业协同发展,但也存在不足。一方面缺少区域尺度独立的、凌驾于 3 个省级单元之上的管治主体,影响产业协同政策的制定和执行效果;另一方面缺少政策实施效果评价和监测机制,产业协同政策的执行效果并不清楚。

2.2 京津冀省际层面

京津冀三地都存在产业协同的条件和需求,在区域协同发展战略的推动下,京-冀、京-津、津-冀之间的产业协同政策不断拓展、逐步深化。

北京市与河北省的产业协同经历了河北单向对接、双方部分对接、双方全面对接的过程。河北省环抱首都北京,却被行政边界分开,难以享受首都各方面的优越资源。一直以来,河北省主动与北京对接,虽然在 1988 年河北保定、廊坊等六市就与北京组建了环京经济协作区,并建立了市长专员联席会制度;在 1992 年河北省政府提出了环京津的开放带动战略;但是北京的响应态度并不明确。随着北京大城市病愈来愈严重,迫切需要产业转移升级,北京与河北的产业协同才开始实质性合作,签署了《北京市人民政府、河北省人民政府关于加强经济与社会发展合作备忘录》、《北京市河北省合作框架协议》、《关于加快河北省环首都经济圈产业发展的实施意见》和《北京市河北省 2013 至 2015 年合作框架协议》等一系列框架协议,并强调要采取多种形式组织企业开展对接活动,对转移到河北省的北京企业实行特殊政策、出台相关实施细则,实现利益共享。两地的产业协同发展步伐开始加快,并向多个领域深入。

北京和天津的产业协同经历了从对抗博弈向合作探索再向重点深化方向发展。北京和天津过去有区域经济中心之争,产业竞争大于合作;在区域发展方向上,北京强调“首都经济圈”,天津则强调“环渤海经济区”,区域双核无法实现协同发展。虽然京津城际高速铁路的建设和运营进一步加强了两地产业联系,但政府间仍少有实质合作。直到 2013 年签订《北京市天津市关于加强经济与社会发展合作协议》,两市协同发展才步入官方层面,开展全方位的产业转移和对接合作,实现双方互利共赢发展。之后两地产业合作政策加快推进,加速了京津产业协同进程。

天津与河北的产业协同经历了从合作需求不足到协同加快推进的进程。天津市与河北省的产业合作政策源于 20 世纪 80 年代提出的“环渤海经济区”,但实际的产业合作因各自独立的产业体系和互补性弱等原因处于停滞状态;两省市实质的产业合作是在滨海新区纳入国家发展战略之后,天津步入快速发展时期,政府部门与市场主体客观上需要开展互补合作。例如:2008 年共同签署《加强经济与社会发展合作备忘录》,支持和鼓励符合国家产业政策的项目向河北省转移,共建高新技术产业加工制造基地、成果转化基地、产品配套基地,鼓励双方大型服务业企业在两地拓展提升服务网络平台,促进优质服务资源跨区域流动和整合,加快产业转移和对接。之后,2010 年签署《关于进一步加强经济与社会发展合作会谈纪要》,2013 年签署《深化经济与社会发展合作框架协议》,2014 年签署了 5 项协议及备忘录,使得津冀产业合作在各项协同政策的推动下得到快速发展。

2.3 京津冀城际层面

在京津冀区域协同和 3 个省级单元合作加快的情境下,城市群内部各城市间也开始了更为广泛的产业合作。从城市制定产业协同政策和城市间建立产业协同政策联系的空间格局来看,京津冀区域进入了产业协同发展的全面推进时期。总体上存在两个重要特征。

一是城市产业协同政策由北向南全面铺开。以 2008 年召开第一次京津冀发改委区域工作联席会和 2014 年习近平提出“七点要求”为时间节点,制作京津冀城市群内出台产业协同相关政策的城际格局示意图,反映地级市和区县层面制定产业转移、产业承接、产业合作等产业协同相关政策的情况(图 1)。可以看出,2008 年之前,除了京津两直辖市制定了产业转移升级的相关政策之外,地级市和区县层面唯有唐山市和曹妃

甸区因首钢搬迁有相关产业承接政策,其余地方是一片空白。在 2008 年之后京津之外地市、区、县的产业政策陆续出现,至 2014 年地级市增加了承德、保定,区县增加了赤城、下花园、丰台、滨海新区等。在 2014 年之后,产业协同相关政策覆盖了京津冀整个区域,所有地级以上城市均制定了相关政策,区县单元更是增加到 47 个,主要分布在京津两地及周边地区,占 202 个区县数量的 23%,并且这些数据正在快速增加中。

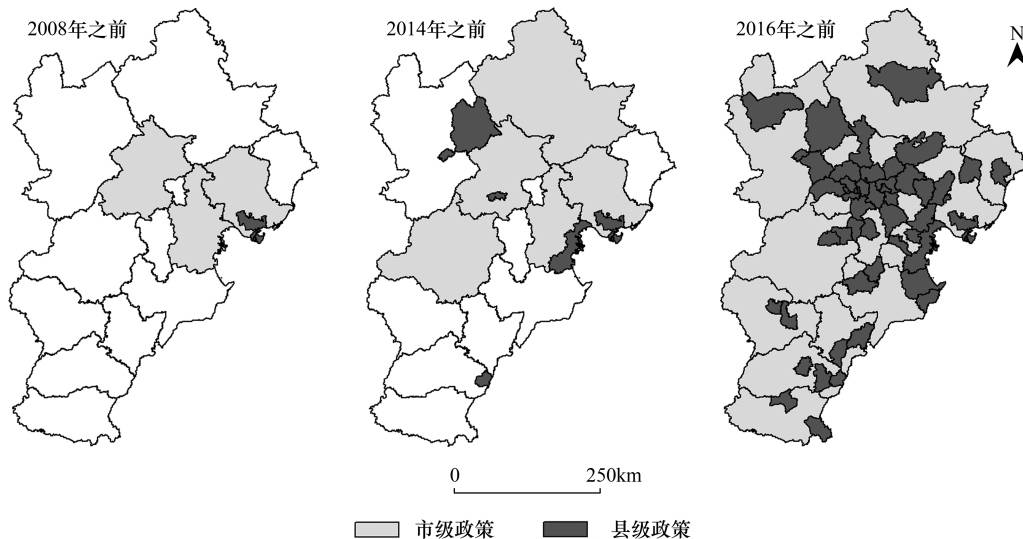


图1 京津冀城市群内出台产业协同相关政策的城际格局演变

Fig.1 The pattern evolvement of Industrial coordination policy in Jing-Jin-Ji urban agglomeration

二是城市间产业协同政策联系呈圈层扩展状态。除了城市自身出台产业承接/转移政策推动产业协同之外,城市间还通过制定针对性产业对接协同政策来推动两城的产业协同,这又是一个新特征、新趋势。用产业协同政策对接线连接签署战略合作协议或其他产业协同政策的城市对,制作城市间产业协同政策空间联系格局示意图(图2),可以看出城市间产业协同政策呈圈层扩展状态。京津冀边界紧邻的廊坊北三县及周边京津地区是城市间产业协同政策最为密集的核心圈层;京津两市及周边河北县市是目前城市间产业协同政策发生的“前沿阵地”,可称之为拓展圈层;冀南及京津冀边缘区县目前的政策联系较少,可称之为辐射圈层。这种圈层结构与京津冀产业协同发展的现实条件和实际需求是一致的,同时直观反映了城市间产业协同状态和趋势,并预示京津冀区域未来产业协同发展可能走向。

3 讨论

产业协同政策可能会促进区域产业一体化发展,也可能会给区域产业协同发展增加障碍。目前的各种产业协同政策一方面促进了地区、城市之间的合作,另一方面还要看到存在的问题,需要从不同空间尺度辩证地看待产业协同政策的实施效果。

3.1 产业协同政策需要考虑不同等级行政单元的公平对等问题

虽然区域发展水平是不平衡的,但发展政策以及给予的发展机会应该是平等的。京津冀区域目前的产业协同政策,不管是区域层面、省际层面还是城际层面,受行政单元等级和经济实力的影响太大,存在较多的不平等和不对等。北京是国家首都,具有较高的政治地位和政治优势;北京要向河北、天津疏解非首都功能,将低效益的经济部门和低影响的公共事业部门转移出去,但却没有对承接非首都功能的区域给予相应的用地和产业政策,会给承接非首都功能产业的地方产生压迫感,使他们潜意识排斥北京迁出的不具优势的产业。北京和天津都是直辖市,经济发展水平高,在京津冀区域中处于绝对优势地位,而河北的经济实力较弱,这种差异导致了资源与人才呈现单向流动,从而进一步加剧了发展的不平衡。在京、津与河北的产业协同政策中,可

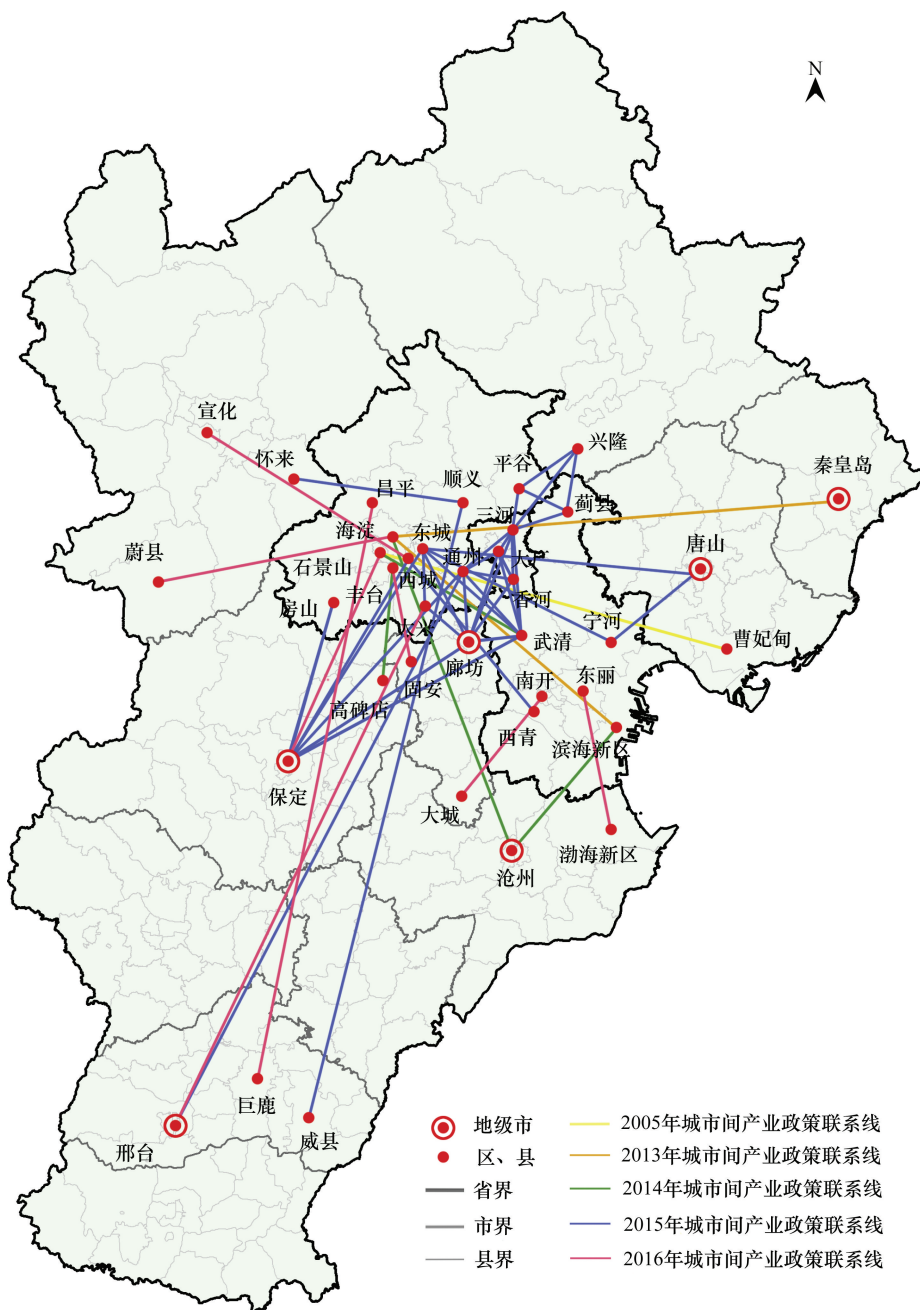


图2 京津冀城市间产业协同政策空间联系格局示意图

Fig.2 The schematic of spatial linkage pattern of industrial coordination policy in Jing Jin Ji urban agglomeration

以看出河北渴求借势发展的迫切心情,但是北京只提“首都经济圈”,天津只讲“环渤海经济区”,而京津冀都市圈区域规划却迟迟得不到批复,这与“双城”博弈过于激烈,以及河北毫无话语权所带来的结果。例如北京提出“京津冀高层次人才户籍自由流动”的人才政策,而河北政府官员则认为“这只能使三地人才向北京单向聚集,对津冀的发展非常不利。这是北京追求单方利益的表现,而非实现三地互赢”^[20]。城市间和省际产业合作不可避免的会受到政治的、经济的地位影响,但京津冀区域层面的产业协同政策需要充分考虑多方需求、协调多方利益,更重要的是要体现不同等级行政单元间的公平对等。

3.2 产业协同政策评价需要考虑产业协同类型

产业协同存在转移承接型、合作共建型、分工协作型和协同创新型等多种类型^[21],不同类型的协同主体及合作内容存在根本差异,在政策制定及评价时需要因类考虑、有所侧重。转移承接型,如北京的首钢、批发

市场、北汽集团汽车制造厂分别搬迁到曹妃甸、白沟和沧州,可以减轻北京资源、环境、交通的压力,为河北增加发展机会;评价此类政策时需要综合考虑经济、生态和社会效益。合作共建型,如正在推进的涉县循环经济示范区、曹妃甸示范区、北京新机场临空经济合作区等一系列产业合作平台,不同行政单元合作共同建设;评价此类政策应注重不同等级单元的协调机制。分工协作型,形成“总部在北京,生产在河北”、“研发在北京,转化在天津,生产在河北”的区域产业链,如首钢总部在石景山,生产功能全部在曹妃甸;评价此类政策需要考虑是否符合市场规律。协同创新型,如中关村国家自主创新示范区与天津宝坻、西青、石家庄正定、保定满城、白洋淀、秦皇岛和唐山共建的一批科技产业园,清华大学的固安中试孵化基地、北京大学的秦皇岛科技产业园、中科院的廊坊中试基地等,通过借重北京创新资源,提升区域创新能力和产业层次;评价此类政策需要考察是否符合协同主体双方的利益诉求。

3.3 产业协同政策评价需要考虑政策尺度和区域发展需求

产业协同政策的评价关键是看政策是否与区域发展需求相一致。区域发展的需求是相对明确的,比如优化区域产业布局 and 结构、提升区域经济整体竞争力、增强区域总体创新能力、降低发展对生态环境带来的不利影响等;但目前区域产业协同政策与这些需求的关系是不明确的。虽然目前的很多政策都是基于某种需求或目标考虑的,但具体的政策安排因何得出?又能如何实现这些目标?当前只看到了层出不穷的各种政策,但政策产生的原由和推导过程却不明确。目前三地的政策大都是基于自身利益和需求的考虑,缺少从区域利益出发考虑统筹兼顾。特别是城际层面的产业协同政策,对两个城市的发展是好事,可以优势互补共同发展,但对区域发展未必是好事。两个城市开展合作的理由是什么?是否符合区域的整体利益?如果区域内本来存在更好的 A、B 合作方,却因 A、C 两城的合作促进政策,无形增加了 A、B 的合作成本,这种产业协同政策利于 A、B 两个城市,却不利于包括 A、B、C 城市在内的整个区域。建议加强区域产业协同发展的基础研究,为区域层面的产业协同政策决策提供支撑。

4 结论

本文借助新区域主义理论,从政府和市场两个主体的相互作用关系出发,论述了京津冀城市群区域产业协同政策的格局演进及实施效果,对深入理解区域产业协同起到了很好的作用。研究认为京津冀产业协同政策在 2014 年习近平提出“七点要求”之后总体上进入了快速发展期,这对京津冀城市群产业协同发展和增强产业整体竞争力是一个重要历史机遇;从不同空间尺度看,随着区域尺度协同发展规划的颁布实施,省级政府间合作不断深化,进而带动了城市间甚至区县间的产业协同,推动了政府协同与市场协同的同步发展;在空间格局上城市间产业协同政策呈现圈层状梯度递减扩展的结构特征,反映出产业协同政策的格局形势和未来走向。同时,发现产业协同政策尚没有充分的科学论证,政策内容与市场需求的关 系不够明确;产业协同管治距 离新区域主义的要求还有差距,政策协同与市场调节都受行政壁垒的严重制约。因此,应理性地、辩证地看待产业协同政策的作用,处理好产业协同与社会、生态、文化的关系,处理好少数城市与整个区域的关系。目前的产业协同政策还处于刚刚起步和快速发展过程中,受部分资料保密的影响,收集到的资料和获取的信息还有限;另外,限于篇幅没有对市场指导下的跨区域合作事件,以及各类政策对促进区域协同发展的绩效评估,等相关问题做新一步论述,这些内容有必要在后期研究中进一步深化。

参考文献 (References):

- [1] 方创琳, 鲍超, 马海涛. 2016 中国城市群发展报告. 北京: 科学出版社, 2016: 20-26.
- [2] 刘东生, 马海龙. 京津冀区域产业协同发展路径研究. 未来与发展, 2012, 35(7): 48-51.
- [3] 陆大道. 京津冀城市群功能定位及协同发展. 地理科学进展, 2015, 34(3): 265-270.
- [4] 刘建朝, 高素英. 基于城市联系强度与城市流的京津冀城市群空间联系研究. 地域研究与开发, 2013, 32(2): 57-61.
- [5] 孙久文, 张红梅. 京津冀一体化中的产业协同发展研究. 河北工业大学学报: 社会科学版, 2014, 6(3): 1-7.
- [6] 赵秋叶, 施晓清. 城市产业生态网络特征与演进规律——以北京市为例. 生态学报, 2017, 37(14): 4873-4882.

- [7] 赵秋叶, 施晓清, 石磊. 国内外产业共生网络研究比较述评. 生态学报, 2016, 36(22): 7288-7301.
- [8] 袁增伟, 毕军. 生态产业共生网络形成机理及其系统解析框架. 生态学报, 2007, 27(8): 3182-3188.
- [9] 李小建. 经济地理学(第二版). 北京: 高等教育出版社, 2006: 240-250.
- [10] 苗长虹, 魏也华, 吕拉昌. 新经济地理学. 北京: 科学出版社, 2011: 276-289.
- [11] 陈招顺, 汪翔. 公共选择理论的理论渊源及其对现代西方经济学的影响. 上海社会科学院学术季刊, 1990, (1): 24-33.
- [12] 曹海军. 新区域主义视野下京津冀协同治理及其制度创新. 天津社会科学, 2015, (2): 68-74.
- [13] 苗长虹. 从区域地理学到新区域主义: 20 世纪西方地理学区域主义的发展脉络. 经济地理, 2005, 25(5): 593-599.
- [14] 陆大道, 刘卫东. 论我国区域发展与区域政策的地学基础. 地理科学, 2000, 20(6): 487-493.
- [15] 新华社. 擘画大战略 打造新格局——京津冀协同发展战略实施四年进展综述. (2018-02-25) [2018-04-08].
<http://news.163.com/18/0225/17/DBG00M2000018AOQ.html>.
- [16] 北京市人民政府官网. “京津冀协同发展”政府信息公开专栏. (2018-01-08) [2018-04-10]. <http://zhengwu.beijing.gov.cn/zwzt/jjjyth>.
- [17] 新华网主办、河北省协同办. “河北省京津冀协同发展网”. (2017-12-08) [2018-04-12]. <http://www.hsdnews.cn/xmdt.htm>.
- [18] 天津市人民政府官网. “京津冀一体化”专题专栏. (2017-12-01) [2018-04-13]. <http://www.tj.gov.cn/xw/ztzl/jjj>.
- [19] 孙虎, 乔标. 京津冀产业协同发展的问题与建议. 中国软科学, 2015, (7): 68-74.
- [20] 中国经济网. 京津冀都市圈规划至今未获批. (2010-08-06) [2018-01-26]. <http://finance.ifeng.com/city/special/jingjinji/20100806/2484811.shtml>.
- [21] 邬晓霞, 卫梦婉, 高见. 京津冀产业协同发展模式研究. 生态经济, 2016, 32(2): 84-87.