

推进京津冀协同发展的空间战略选择

魏后凯

京津冀地区交通区位优势,人口、产业和城镇密集,科教、文化、人才和信息资源丰富,是具有世界影响的城市群和智力密集区,也是支撑中国经济发展的核心增长极。然而,与珠三角和长三角地区相比,京津冀区域发展严重不平衡,各种优质资源、高端要素和产业活动高度集中在京津中心城区,京津与河北形成了巨大的发展落差。尤其是,2014年京津与河北人均地区生产总值(GRP)差距还在进一步扩大。其中,北京与河北人均GRP相对差率由上年的2.41扩大到2.50,天津与河北的相对差率由2.57扩大到2.63。因此,如何加快推进京津冀尤其是京津与河北的协同发展,是当前亟待破解的一个重要难题。下面,笔者着重从空间结构优化的角度谈谈自己的几点看法。

一、推动形成多中心网络型空间结构

长期以来,受行政分割和行政区经济的影响,中国一些典型的双核结构地区,如辽宁的沈阳与大连、山东的济南与青岛、广东的广州与深圳、成渝经济区的重庆与成都等,大都存在诸多矛盾和冲突,城际关系难以根本理顺。在京津冀地区,北京和天津的核心地位显著,其空间结构属于典型的双核结构,京津关系一直没有得到很好的处理,两地之间竞争多于合作。例如,过去北京选择出海口,选的是唐山而不是天津,并与河北共同建立了京唐港;前些年北京工业也主要是向河北唐山等地转移,迁往天津的很少。直至今日,京津两地产业的互补性和合理分工格局也没有完全形成。特别是,京津两市均是直辖市,受行政区划和行政体制的束缚,两地区域合作与市场竞争的机制不畅,跨区域要素流动不充分。因此,在当前新形势下,要推进京津冀协同发展,就必须正确处理好京津之间的关系,强化京津联动和分工合作,共同谱写新时期社会主义现代化的京津“双城记”。

2014年,京津冀地区人均GRP已经接近1万美元(9791美元),城镇化率达到61.1%,尤其是京津两市人均GRP已超过1.6万美元,城镇化率超过80%(见表1)。总体上看,目前京津冀地区已经进入工业化和城镇化的后期阶段,如何通过优化开发推动形成多中心网络型的空间结构将是其必然的选择。所谓“多中心”,就是构建“两主、四副、多极、众微”的四级中心等级体系。“两主”即建设北京、天津两个主中心,形成双城互动的格局。北京作为首都,其功能定位已经明确为政治中心、国际交往中心、文化中心和科

作者简介:魏后凯,中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员、博士生导师。

技创新中心,今后重点是按照“四个中心”的定位,有序疏解非首都功能,优化提升首都核心功能,妥善解决“大城市病”问题;天津作为全国综合性工业基地、商贸中心和国际港口城市,要充分发挥港口、物流、制造业和商贸优势,强化“北方经济中心”功能,推动产业全面转型升级,加快建设成为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和改革开放先行区。“四副”就是充分利用区位优势和现有发展基础,建设石家庄、唐山、廊坊和保定4个综合性副中心,分担京津的部分功能,辐射带动河北广大地区的发展。“多极”就是充分发挥邯郸、邢台、张家口、承德、秦皇岛、沧州、衡水等区域性中心城市以及一些新区新城的作用,建设一批各具特色的绿色增长极、增长点,为京津冀的持续中高速增长提供强力支撑。“众微”就是按照现代化小城市的标准,强化基础设施和公共服务,建设一批有产业支撑、文化浓郁、环境优美、职住平衡、功能复合的现代化特色小镇,形成众多宜居宜业的专业化“微中心”。

表 1: 2014 年京津冀经济发展水平比较

指标	实际值			以河北为 1	
	北京	天津	河北	北京	天津
城镇化率(%)	86.35	82.27	49.33	1.75	1.67
人均地区生产总值(元)	99995	105202	39984	2.50	2.63
居民人均可支配收入(元)	44489	28832	16647	2.67	1.73

资料来源:根据《中国统计年鉴(2015)》计算。

所谓“网络型”,就是要依托重要的交通干线和通道,构建若干重点发展轴线,引导要素、人口、产业合理集聚和疏散,推动形成网络状的空间均衡发展格局。当前,重点是要培育建设两级重点发展轴线。从一级重点发展轴线看,《京津冀协同发展规划纲要》中提出的京津、京保石、京唐秦三个产业发展带和城镇聚集轴,理所当然应该成为一级重点发展轴线。这三条轴线交通区位优势,人口、产业和城镇密集,发展基础雄厚,是京津冀优化开发和转型发展的重心所在。除此以外,从长远发展看,还应把沿海岸线地区作为一条新的一级重点发展轴线。该轴线沿海岸线延伸,拥有天津港、唐山港、秦皇岛港、黄骅港等港口群,聚集了天津滨海新区、唐山曹妃甸新区、乐亭新区、沧州渤海新区等重要功能区,是发展开放型经济以及港口物流、临港产业和现代制造业的理想之地,未来发展潜力巨大。在此基础上,还应根据未来发展的需要,构建若干二级重点发展轴线。这样,通过一、二级重点发展轴线的渐次延伸和相互交织,逐步形成一个多中心网络状的发展格局,由此实现京津冀的协同发展和空间均衡。

二、积极有序疏解北京的非首都功能

近年来,首都北京出现了“摊大饼式”无序蔓延和超载扩张的趋势,交通拥挤、房价高昂、资源短缺、环境质量下降等“大城市病”凸现。其原因主要有两个方面:一是北京作为首都,所承载的各种功能太多,导致要素、人口和产业过度集聚,超过了区域资源环境的承载能力和城市公共设施容量。北京市人口规模的急剧膨胀就是一个典型的例子。在

2005~2014年10年间,北京常住外来人口年均增长48.9万,占常住人口增长的74.2%。在常住人口中,常住外来人口所占比重由1998年的12.4%持续提高到38.1%。2015年,随着北京非首都功能的有序疏解,北京市常住人口和常住外来人口增速虽已出现下降趋势,但其总量规模仍在继续增长,处于严重超载扩张状态。据测算,北京市合理的水资源承载力为667万人,现实的水资源承载力不到1300万人(石敏俊等2013),而北京市常住人口规模早在2000年就已达到1363.6万人,2015年末则达到2170.5万人,远远超过了其水资源承载力。二是各种优质资源、设施和就业岗位高度集中在中心城区,造成大规模的职住分离和“钟摆式”通勤,加剧了交通拥挤、房价上涨和环境污染状况。例如,北京首都功能核心区拥有60%以上的市级医院,50%左右的重点中学和70%的影剧院;北京就业岗位也高度集中在包括东城、西城、朝阳、丰台、石景山、海淀在内的大主城区。因此,积极实施“去功能化”战略,有序疏解北京的非首都功能,调整经济结构和空间结构,将是治理北京“大城市病”的核心和关键所在。

目前,北京虽然仍具有较强的人口吸纳能力,但其资源环境承载能力严重缺乏。按照规划,到2020年北京人口规模将控制在2300万以内,中心城区力争疏解15%的人口。要实现这一目标,根本解决北京的“大城市病”问题,除了进一步提升资源环境承载能力之外,关键是实行疏堵结合、双重调控,有序疏解北京的非首都功能。一方面,要严控增量、疏解存量,严把准入和退出关,实行疏堵结合。在准入方面,要按照北京的首都功能定位要求,严格设置人口和产业准入门槛;在退出方面,要以非首都功能疏散为核心,依靠功能疏散引导人口、产业和设施疏散,实现功能、人口、产业和设施协同疏散。在现阶段,积极有序地疏解北京的非首都功能,需要采取全方位、多层次的疏散策略。所谓“全方位”,就是根据周边地区的条件,将北京的非首都功能疏散到不同的地区,而不是集中疏散到少数几个地区;所谓“分层次”,就是根据不同功能的特点,将北京的非首都功能疏散到北京郊区、河北省各城市、天津乃至其他地区。一些行政性、事业性服务机构以及科研、教育、培训、医疗机构等社会公共服务功能,应疏散到紧邻中心城区的郊区以及河北廊坊、保定、张家口、承德、秦皇岛等地区;一些制造业、物流等功能可疏散到远离中心城区的唐山、沧州、邯郸等地区;有些功能如区域性企业总部、技术服务、科研成果转化及产业化基地等,还可以远距离地疏散到东北、西部等其他地区,以促进区域经济的协调发展。

另一方面,要充分发挥政府引导和市场调节的作用,实行双重调控、两手并用。按照《京津冀协同发展规划纲要》,当前重点是有序疏解四类非首都功能,包括一般性产业特别是高消耗产业;区域性物流基地、区域性专业市场等部分第三产业;部分教育、医疗、培训机构等社会公共服务功能;部分行政性、事业性服务机构和企业总部。这些需要疏散的非首都功能,涉及不同的产业类型和单位或企业性质,其疏散意愿、发展需求以及所考虑的因素差异较大,需要制定差别化的实施方案,统筹兼顾各方面的利益关系。特别是,要把政府的规划引导与市场调节有机结合起来,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。对于机关事业单位、大学、国有企业等,可以依据规划通过行政手段进行有序疏解;对于民营企业和居民,要充分考虑他们的搬迁意愿,主要采取经济手段进行积极引导,而不能破坏市场机制的决定性作用。在有序疏解的过程中,要充分利用土地、价格、财政、税收、信

贷等手段,引导人口和要素合理流动,促进产业有序转移。

三、优化生产、生活和生态空间格局

京津冀地区资源环境约束明显,尤其是水资源短缺、大气污染严重、生态环境质量恶化已经成为普遍关注的突出问题。从水资源来看,京津冀地区是全国缺水最严重的地区之一,2014年人均水资源量仅有 124.7m^3 ,只有全国平均水平的6.2%,其中北京为 95.1m^3 ,天津为 76.1m^3 ,均远低于国际上公认的人均 500m^3 的极度缺水标准。由于地下水长期严重超采,导致地下水水位大幅下降,形成了大范围的地下水漏斗。从1998年到2014年,北京地下水平均埋深下降13.78m,储量相应减少70.6亿 m^3 (北京水务局,2015)。京津冀地区大气污染问题十分严重,近年来尽管各级政府花大力气进行了综合治理,但至今仍未得到有效遏制。2015年12月在全国空气质量最差的10个城市中,京津冀地区就占了7个,包括保定、邢台、衡水、唐山、邯郸、石家庄和廊坊。与2014年同期相比,京津冀地区空气质量均明显下降,13个地级及以上城市 $\text{PM}_{2.5}$ 月均浓度全部升高。京津冀地区水环境状况也令人担忧。据《2014年中国环境状况公报》,主要流经京津冀地区的海河流域水质状况最差,在国控断面中,劣V类水质断面占37.5%,比居第二位的淮河流域高22.6个百分点。其主要污染指标为化学需氧量、五日生化需氧量和总磷(中华人民共和国环境保护部,2015)。

正因如此,在推进京津冀协同发展的过程中,国家已明确把交通、环保和产业作为近期率先实现突破的三个重点领域,并采取多方面的政策措施,着力构建环境污染联防联控机制。京津冀地区属于优化开发区域,除了抓好环境污染联防联控外,还必须强化生态保护和建设,实行环境治理与生态建设双管齐下,努力将京津冀建设成为具有世界影响和竞争力的生态型城市群。目前,京津冀特别是京津等城市地区,开发强度偏高,生产空间比例偏大,而生活空间和生态空间不足,生物多样性减少,生态退化明显,严重影响了人居环境的改善和居民生活质量的提升。因此,推进京津冀协同发展,必须树立绿色发展、生态环保优先的理念,科学划定生态红线,合理设置绿色隔离带,建立一批农业保护区、生态公园、生态功能区以及生态园区和生态城镇,切实保护好生态环境,构建一体化的生态廊道和生态网络。同时,要明确各城市的生长边界,严格划定永久基本农田,防止各城市“摊大饼式”无序蔓延扩张并相互连成一片,成为不适宜居住的“水泥森林”。要以县级行政区为地域单元,确定生产空间、生活空间和生态空间的合理比例,设定各地区开发强度的高限和生态空间的底限,促使生产空间集约高效、生活空间适度宜居、生态空间山清水秀。对京津及周边地区,由于发展阶段的转变,要逐步降低生产空间的比例,适当提高生活空间的比例,大幅度增加生态空间的规模和比重。尤其是,要整合京津冀三地的自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园等自然保护地,携手共建环首都国家公园。

在京津冀地区,农业不单纯是保障农产品供应和安全的产业,更重要的是它提供了不可或缺的生态产品,既是生态体系的重要组成部分,也是生态空间和生活休闲空间的重要载体。因此,从大生态的角度看,一定要将农业纳入生态体系和生态空间范围。现阶段,可以考虑在京津冀地区先行开展农业保护区试点,并在推进实施化肥农药零增长的基础

上,率先实现向化肥农药减量使用转变,使农业成为真正的绿色产业。同时,要根据京津冀地区经济社会转型发展的需要和市场需求,建立一批集种养殖、休闲度假、工艺制作、餐饮住宿、产品销售、文化娱乐等于一体的现代化休闲农庄,推动现有的观光采摘型农庄向规模化的现代休闲农庄转变,促进农村一二三产融合发展,为改善京津冀生态环境、提升生活品质做出贡献。

在现行的财政体制下,城市开发和产业园区建设可以获得更多的经济利益,而农业生产获得的比较利益较少。因此,要优化“三生”(生产、生活、生态)空间,关键是通过纵向、横向乃至市场化途径,建立完善的生态补偿机制,对水源保护地、农业保护区、生态公园和重要生态功能区等进行生态补偿,使这些地区能够在“不开发”的条件下,实现经济繁荣和生活富裕,共享改革与发展的成果。这种“不开发的发展”、“不开发的富裕”、“不开发的繁荣”,是京津冀协同发展的应有之意。当前,可以考虑在京津冀地区率先试点,全面开展生态价值的核算工作,并以生态价值的大小及其变化作为实行生态补偿的重要依据。除了中央和省级财政要加大转移支付力度外,还应在京津冀地区开展横向和市场化生态补偿机制的试点工作。

参考文献:

- 北京水务局 2015 《北京市水资源公报(2014)》。
- 石敏俊、张卓颖、周丁扬 2013 “京津水资源承载力研究——基于水足迹视角”,载文魁、祝尔娟等:《京津冀发展报告(2013)——承载力测度与对策》,北京:社会科学文献出版社。
- 中华人民共和国环境保护部 2015 《2014年中国环境状况公报》。