

经 济 学 观 察

北京非首都功能的内涵、影响机理及其疏解思路

张可云 蔡之兵

(中国人民大学 区域与城市经济研究所 北京 100872)

[摘 要]如何疏解非首都功能,被认为是保持北京城市可持续健康发展和推动京津冀地区协同发展的主要因素。本文在明确指出非首都功能内涵的基础上,阐述了非首都功能的形成机理及其对北京自身和京津冀地区发展的影响,对目前几种流行的疏解北京非首都功能的思路进行分析,并指出这些思路存在三个误区和疏解北京非首都功能应该坚持的两大基本原则。最后根据研究结论,提出疏解北京非首都功能应该秉持的思路。

[关键词]北京;京津冀;可持续发展;协同发展;疏解北京非首都功能

[基金项目]2014 年度中国人民大学拔尖创新人才培养资助计划成果《中国特大城市与周边区域发展关系研究》;2013 年度国家自然科学基金青年项目《基于“社会—空间统一体”的城市空间成长机理与治理研究——以厦门市为例》(No. 51208444)

[作者简介]张可云(1964—)男,湖南省临湘市人,中国人民大学区域与城市经济研究所教授、博士生导师,国家规划专家委员会委员,主要从事区域关系与区域政策研究。

蔡之兵(1988—)男,湖北省黄冈市人,中国人民大学区域与城市经济研究所在读博士生,主攻区域发展与区域理论。

[中图分类号]F127 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2015)03-0116-08 [收稿日期]2015-03-10

作为首都和中国仅有的两个超大城市之一^①,北京的影响力无可匹敌。北京发展战略的选择,对于京津冀地区乃至全中国的发展都会产生重要影响。但目前北京的发展已面临内外双重问题:从内部考察,北京市本身存在日益严重的城市病等问题;从外部考察,北京在京津冀地区难以发挥应起的领头羊作用,在推进京津冀协同发展方面未达到期望值。现有研究中,绝大部分政府官员和学者都认为北京的非首都功能是导致这两大问题出现的根本原因^[1]。然而在提出具体的疏解北京非首都功能的对策及建议时,目前比较流行的思路或多或少存在一些问题。因此,为了进一步促进北京的健康发展和京津冀地区的协同发展,有必要对北京疏解非首都功能的内在本质、疏解目的和疏解思路作深化研究。

一、疏解北京非首都功能的内涵

(一) 现有关于非首都功能的认识

在现有讨论北京非首都功能的文献中,许多学者

将非首都功能与城市功能进行对比予以说明,这种观点认为北京的非首都功能就是没有包含在目前北京市功能定位中的功能。北京城市功能定位屡经调整,最新的北京城市功能定位为全国的政治中心、文化中心、对外交流中心和科技创新中心^[2]。因此,绝大部分学者认为非首都功能就是在这四大城市功能定位以外的城市功能。这种认识并不存在任何学术或知识性错误,但却无助于在实际工作中推进疏解北京非首都功能。这是因为在任何一个城市尤其是北京这样的超大城市内部,不同城市功能之间密切相关、互为支撑,几乎不可能将某一城市功能从城市功能集合中完全分开。因此,单纯从城市功能定位和城市功能类型来区分北京的首都功能和非首都功能,这种思路难以为疏解北京非首都功能提供具有可操作意义的具体措施。

(二) 非首都功能内涵——首都属性对城市功能的过度影响

明确非首都功能的内涵,不能从城市功能定位或

^①根据 2014 年出台的《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》,超大城市指的是城区常住人口 1000 万以上的城市。截至 2014 年,中国只有北京和上海符合该标准的界定。

城市功能的类别入手,而应从与其他非首都城市所存在的根本差异即北京的首都属性入手。严格地说,任何大城市的城市功能集都是类似的,因为任何城市都会先天性地承担一些功能,如发展经济、提供就业、提供现代文明生活方式等,只不过在不同功能上存在结构和规模上的差异而已。与此同时,诸如地理位置、气候环境、社会人文以及外部政策等城市属性都会对城市的功能产生影响^[3]。北京的非首都功能实际上就是指北京的首都属性对北京先天附带的城市功能所产生的负面影响。毋庸置疑,首都属性对于北京自身过去的发展肯定发挥了许多积极作用,但在目前的情况下,首都属性的影响已经反过来开始演变为制约北京可持续健康发展和京津冀地区协同发展的因素。疏解北京非首都功能实际上就是排除首都属性对北京城市发展的负面影响。从这个角度出发,只有坚持以北京的首都属性为出发点,对其影响北京和京津冀地区发展的机理进行研究,才能够为疏解非首都功能提供具有可行性的思路与具有可操作的措施及方案。

此外,不同于地理位置、气候环境等属性,首都属性是一个比较抽象的概念,因而需要更进一步辨析其具体含义。根据首都的内涵,首都属性可分为两个部分:国家形象属性和中央政府所赋予的高级别政治地位属性。所谓国家形象属性,是指首都作为一个国家对外交流和展示的窗口,代表了整个国家在国际上的形象;所谓中央政府所赋予的政治地位属性,指的是作为首都的城市,往往由于是中央政府的所在地,其政治地位较其他同级行政区域要高得多。这两大属性是首都属性的基本组成部分。

(三) 疏解北京非首都功能的意义

目前,北京的城市病现象和京津冀地区发展失衡局面亟待解决,在所有的措施和手段中,疏解北京非首都功能无疑是重中之重。它不仅是保持北京自身可持续发展的重要措施,同样也是促进京津冀地区协同发展的重要前提条件。因此,在疏解北京非首都功能的过程中,应从北京自身健康可持续发展和京津冀地区协同发展两大目标、两条主线、两个层次的视角上考虑疏解策略及方案。

二、非首都功能的体现——首都属性对北京和京津冀地区发展的负面影响

(一) 对北京自身发展的负面影响及机理

首都属性的两大部分对北京自身发展的影响主要体现在产业结构体系的正常演化路径被外力干预和整

个城市空间结构的极化分层。

1. 首都属性的国家形象部分导致北京产业体系演化路径被干扰

大城市发展到成熟阶段后,会形成以第三产业为主的经济结构,这种结构是第三产业比重逐渐提升的结果;同时任何一个城市产业体系的演化都有其正常的速率和比较固定的路径^[4]。然而,国家形象属性导致政府干扰了北京市过去的发展过程,致使北京自身产业体系的演化偏离正常路径。以第三产业的比重变化为例,北京第三产业比重由2000年的58.3%提高至2013年的76.9%,十三年间第三产业比重增加18.6个百分点,年均增长1.43个百分点;而中国另一个超大城市——上海2000年的第三产业比重为52.1%,2013年第三产业比重为62.2%,十三年间第三产业比重只增加了10.1个百分点,年均增长仅0.78个百分点。2000年,北京的第三产业所占比重比上海的第三产业所占比重高,在正常的情况下,基数较高的城市的第三产业比重提高速度要低于基数较低的城市,也就是说,北京第三产业比重的提速应低于上海,但21世纪前十三年北京第三产业比重增加速度居然是上海的1.83倍。另外,可将2008年奥运会的举办作为一次自然实验来佐证北京市政府对自身产业体系的干预。以申奥成功的2001年为样本初始年,2002—2008年北京第三产业比重由2002年的61.3%提升至2008年的75.4%,六年间提升了14.1个百分点,年均提高2.35个百分点,而奥运会成功举办后的2009—2014年,北京市的第三产业比重由75.8%提升至77.9%,五年间只增加2.1个百分点,年均只增长0.42个百分点。换言之,在奥运会举办前北京第三产业比重年均增长率是奥运会举办后年均增长率的5.60倍,由此可见政府对产业体系演化路径干预力度之大^①。

2. 首都属性的高级别政治地位属性导致北京市空间结构分层

中央政府赋予的高级别政治地位对于北京的影响体现在高级别的政治地位使得北京城市扩张更为容易,导致整个城市的空间结构畸形。在北京现有管辖区域中,有许多区县级行政区域是经过行政区划调整由河北省划入北京市的,如通州、大兴、顺义、平谷、怀柔区和密云、延庆县等。由于北京和河北之间存在巨大的发展差距,在地理上与北京毗邻的河北部分行政区域,如廊坊等地,加入北京市的期望值很高。新划入北京市的行政区域与原先北京市所管辖区域之间的发展水平,明显存在巨大差距。虽然北京市向这些新增

①以上数据均根据北京和上海历年统计年鉴整理而得。

区域投入了大量的资金,但是初始发展水平的差距以及发展路径依赖等因素共同作用,使得这些新区域与北京原有区域间的差距难以在短时间内缩小。人均GDP和人口空间分布能够充分说明这种差距。2012年北京市的人均GDP和人口密度分布见下图1、2。

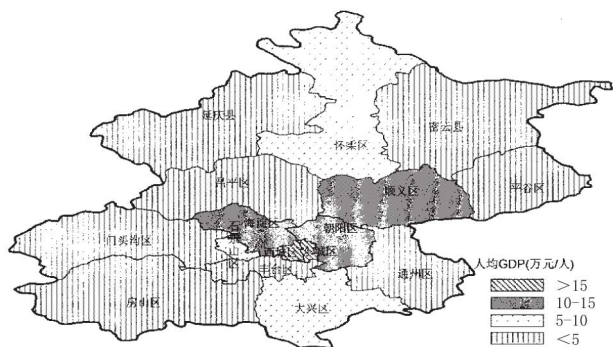


图1 北京城市空间结构的经济分布

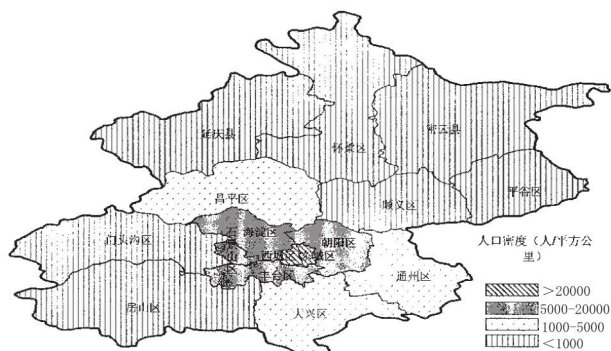


图2 北京城市空间结构的人口分布

图1和图2表明,北京市城市空间结构呈现出明显的分层特点:发展水平最高的区域即核心区域被外围的相对欠发达区域割裂开进而导致北京核心区的扩散效应无法实现而影响京津冀地区协同发展。同时,人口分布情况也说明,北京目前人口的空间分布并不均衡。图2清晰显示北京人口密度在1000人/平方公里以下的区域占北京地域总面积的60%以上。其中,怀柔、延庆等地多为山区,人口密度难以达到和核心城区一样水平是正常的,但顺义、门头沟和房山区等地人口密度低于1000人/平方公里这种情况的存在仍然可以证明目前北京人口方面存在的突出问题很可能在于人口过度集聚于核心区域,而不在于人口整体规模过大。换言之,北京人口问题很可能是结构问题,而非规模问题。从这个视角出发,北京过去采取多种手段试图控制人口增长,只能作为权宜之策,而不可能代替优化城市经济活动和人口分布的空间布局这种长久之策。

(二) 对京津冀地区发展的负面影响及机理

首都属性除了对北京自身发展会产生上述影响

外,对京津冀地区的协同发展同样会产生重要影响。

1. 北京过多干预产业演化体系后导致河北省无法发展与北京产业体系相配套的产业

区域合作的主要途径是不同地区产业间的相互配套。欠发达地区通过发展与发达区域产业相配套的产业从而形成联系紧密的产业链这种模式已经被实践证明是卓有成效的^[5]。然而,如前所述,由于国家形象属性的要求,北京市对自身产业结构的演化路径进行强力干预,产业结构的演化速率和路径并没有正常的规律可借鉴。河北省无法像江、浙两省那样通过发展与上海相关配套产业获取发展契机,这直接影响了河北省的发展和京津冀地区的协同发展。

2. 首都属性的高级别政治地位使得河北省自身区域利益难以保障

区域合作顺利与否,取决于一个区域内各个地区的自身利益能否得到保障,而保障不同地区利益的前提在于地区地位平等。然而,对于京津冀地区而言,为了保持北京市国家形象属性要求和保持北京市可持续发展要求,过去几十余年河北省在行政空间、经济生产、资源支撑等多方面作出巨大牺牲,却一直未得到相应的补偿^[6]。在这种情况下,河北省的利益难以得到合理保障,也就难以推进整个京津冀地区的协同发展。

3. 首都属性的高级别政治地位使得地方推进京津冀协同发展进程积极性不高

北京市具有中央政府赋予的高级别政治地位,不仅使其在京津冀合作中占据主导地位,而且导致京津冀三地地位不平等,区域合作难以进行。在京津冀协同发展这样一个利益重新分配过程中,势必存在不同级别政府、不同部门间的各种工作难点和可能的冲突。在这种情况下,北京周边区域的官员可能会为了顺利获得政治晋升而不愿意推行在京津冀协同发展过程中可能会与上级政府出现冲突的工作,从而影响京津冀协同发展整体推进。

三、现有疏解北京非首都功能思路存在的四个误区及疏解工作的两个基本原则

目前,针对如何疏解北京非首都功能并没有形成统一意见与具体措施。现有的几种比较流行的疏解思路存在一定误区。

(一) 疏解北京非首都功能思路的误区

1. 没有系统性地认识到北京自身可持续发展与京津冀协同发展是两个既密切相关又有所不同的同等重要的问题

北京目前所面临的是由两个问题组成的一个系统性的区域与城市发展问题。这分别是北京自身的可持

续健康发展问题和京津冀协同发展问题,两个问题密切相关,但又有所不同。两个问题的联系之处体现在北京目前的发展现状是导致京津冀协同发展不利的原因之一,京津冀地区发展失衡反过来又加重了北京自身发展的问题;两个问题的不同之处则体现在导致北京出现发展问题的原因不一定是导致京津冀地区发展失衡的原因,如北京城市规划与管理能力有欠缺可能是北京城市病出现的原因之一,但与京津冀地区发展失衡并无太多关系。实际上,这两大问题的交集在于北京,更准确地说,在于北京市的首都属性上。因此,从疏解北京的非首都功能入手,解决好这两个问题的思路,是完全正确的。但现有的疏解思路明显存在一定缺陷。例如,试图搬迁北京优势产业的思路,并未考虑到北京自身的可持续发展要求,而将京津冀三地间的交通基础设施作为推动京津冀协同发展的首要任务,则没有认识到京津冀地区个体间存在的差异,单纯以完善京津冀地区间的交通设施为导向,可能导致河北和天津要素加速外流而不是出现预期中的北京要素向津冀合理流动。因此,合理疏解北京的非首都功能,必须统筹考虑上述两个问题。

2. 以北京为单一疏解操作主体的思路

在已经出现的各种研究中,各种包括通过行政区划将河北部分区域归为北京、搬迁北京产业、企业以及机关医院、完善北京与外部区域的交通基础设施等缓解北京发展压力的建议,都或多或少暗示北京是疏解非首都功能的唯一操作主体。这些观点的提出者将疏解北京非首都功能的重任局限于北京市政府层次,是典型的局部思路,而非中央政府层次的全局性战略思路。造成北京目前自身发展问题和京津冀协同发展困局的根本原因之一固然在于没有处理好北京与首都的关系,但解决好这两大问题绝不能简单化地从北京自身入手,而应该跳出北京乃至天津、河北的行政区域界线,从更高层次的区域合作与发展寻求对这两个问题的解决方案。实际上,从中央政府角度考虑,在促进京津冀协同发展的过程中,河北应比北京具有更高的战略地位,更应得到中央政府的扶持,这是因为对于一个期望达到协同发展状态的区域而言,加快区域内欠发达地区的发展,比保持区域内部的发达地区健康发展难度更大,意义也更为重要。之所以以上海市为核心的“长三角”协同发展程度较高,一个很重要的原因在于上海周边地区的初始发展水平较高。保持北京自身的可持续健康发展和促进京津冀协同发展,不仅需要北京的努力,更需要河北自身发展能力和发展水平的提升。在目前北京强、河北弱的区域发展格局下,即使是在政策上完全做到平等对待,京冀两地也是无法实

现这一目的的,遑论继续维持北京高人一等的地位。因此,中央政府应赋予河北更高的战略地位和更多的优惠政策,使河北尽快提高自身发展能力,从而能够更好地配合疏解非首都功能,并最终实现京津冀协同发展。

3. 以向外疏解北京资源为主要操作模式

在目前众多的有关疏解北京非首都功能的观点之中,一种占据主流意见的建议是将北京的优势资源、人口和产业向外转移。这种观点的实际支撑有两点:疏解这些资源、产业与人口有助于缓解北京自身发展压力,从而保持北京自身健康可持续发展,使这些资源能够成为北京外围区域的发展动力,从而有助于推动京津冀地区协同发展。然而,遗憾的是,这种做法同样存在严重缺陷。如果在实际过程中完全按照这种思路推进疏解北京非首都功能,则可能根本无法取得预期效果。可见,向外疏解这三种对象是不符合北京健康可持续发展和京津冀协同发展目的的。

首先,向外搬迁北京优势资源如高校、医院和国家部委的思路并不可行。主要原因在于:第一,这种思路没有认识到这些优质资源与北京的城市功能定位并不冲突。北京的城市功能定位是政治中心、文化中心、对外交流中心和科技创新中心,因此国家机关和高校在北京集聚是内在需求。而且,诸如医院和高端服务业等资源也并不与北京的发展定位相冲突。第二,大城市尤其是特大城市在发展过程必然会出现第三产业集聚的现象,这是城市发展的一般客观规律。目前这些优质资源在北京的集聚程度有可能超过合理规模,但直接搬迁这些与北京城市功能定位并不冲突的优质资源,实质上不利于北京自身可持续发展,这些优质资源曾为北京的发展作出巨大贡献,同时考虑到未来北京将逐渐放弃经济中心职能,这些优质的服务业资源对于北京未来的可持续发展意义更为重大。第三,即使搬迁这些优质资源也无助于解决目前北京过度拥挤的问题。北京之所以出现优势资源的过度集聚和京津冀地区出现发展失衡局面的根本原因在于两个不平等:权力要素在市场竞争中的不平等地位和不平等的户籍制度。一方面,作为政治中心,各种国企总部和国家部委集中于此,它们组成的有形之手对市场经济具有强大的干预力,甚至对其他如资本和劳动力要素具有支配地位,在这种背景下,各种要素自然而然会向北京集中;另一方面,不平等的户籍制度使得北京户口享有其他地区户口难以企及的福利,如北京高考录取率远远高于其他地区,这也是越来越多的人涌向北京的重要原因。因此,可以断言在这两个不平等没有解决之前,即使现在将这些优势资源搬迁出去,丝毫无助于解决

目前北京和京津冀地区发展遇到的问题。

其次,大规模地向外疏解北京人口同样不可行。这是因为:第一,对于任何一个大城市而言,尤其是以服务业为发展重点的大城市,人口是财富,而不是负担。人口集聚是服务业发展的基础,在不考虑城市规划和规划能力的前提下,集聚规模越大,服务业发展速度也就越快,因此北京绝不应该急匆匆地采取各种措施甚至包括行政手段来限制北京人口的增长。试想一下,如果北京城人口降低1000万,北京的服务业可能会陷入极大的困局,很多服务业的发展都依赖于庞大的人流量才能得以生存和发展。第二,图2已经清晰表明,北京目前遇到的人口问题不是规模过大,而是人口在核心区域的过度集中,故应采取措施如建造卫星城市将人口从城六区疏解至其余区县,而不是将人口从北京疏解至京外。第三,北京应着力提高自身城市管理和规划水平,由于发展速度过快,人口增加的速度可能超过了城市管理和规划能力的提升速度,因此短时间内严格控制人口急速增加是有必要的,但更重要的是在控制人口增加的这段过程中,应加快整座城市的空间布局的优化和规划管理能力的提高,而不能长期依赖于控制甚至减少人口增长这种手段。因此,北京应以向内疏解人口为主。

最后,单一向外疏解产业的做法并不是加快京津冀地区协同发展最为有效的措施。首先必须指出,产业疏解对于北京和京津冀的发展都极为重要,除了淘汰和升级落后污染性产业的思路外,疏解部分不符合北京城市定位的产业极有必要。但在这个过程中同样须注意:第一,同疏解人口存在的误区一样,不一定所有的北京产业都往河北和天津等京外区域搬迁,在淘汰了落后产业后,北京可以向位于北京边缘区域的区县转移产业,这些区县某种程度上恰好缺乏足够的产业支撑,当产业顺利转移至这些区域后,北京优化整个城市的人口布局也就具备足够的产业支撑。第二,疏解产业的判断标准如何确定。疏解出去产业不能是高污染产业,这种产业只能被淘汰。被疏解的产业原则上只是不符合北京城市功能定位的产业,如低端制造业。然而,在目前的相关研究中多以产品或服务种类来判断应该被转移的产业如批发产业、仓储物流、纺织家具等。实际上,北京应该发展所谓的高端如金融、信息、咨询服务等产业。但是以产品或服务种类来区分产业的低端和高端,是站不住脚的。判断一个产业是否属于高端或者低端,不在于其提供的产品和服务类型,而应该是其提供产品和服务的质量和模式,如街边脏乱差的小餐馆是低端产业,但同属于餐饮业的成熟业态的连锁快餐则属于高端服务产业,至少也应

该属于北京市未来可以发展的产业。因此,对于一个以服务业为发展重点的超大城市而言,北京应该通过努力提高产业发展质量、规范产业发展秩序、标准化产业发展模式来挖掘、培育、拔高新的服务业增长点,而不是简单化地将所谓的低端产业搬迁,这种做法无助于未来北京的可持续发展。第三,产业在某一区域的形成和壮大有其内在的深刻原因,是在多种因素的共同作用下在某一区域形成的。向外迁移的产业或者企业在北京能够发展并不意味着在其他地方也能发展,在其他条件不发生重大变化的前提下,这些被疏解出去的产业很可能难以继续发展,也无助于促进其他区域的发展。实际上,在产业发展方面,如果只采取单一疏解北京产业的思路可能是无效的,故应将工作重点放在京津冀区域内部产业协同发展上。具体而言,应该将重点放在京津冀间产业配套体系和要素互补体系建设上,一方面京津冀地区应该形成相互配套的产业体系(后文对此进行详述),另一方面北京应该利用在高层次人才存量、先进技术、发达的金融信息服务、充足的资本要素等方面的优势帮助河北和天津等地的产业迅速发展,这种思路可能对于完善北京自身健康可持续发展 and 加快京津冀地区协同发展作用更为明显。

(二) 疏解北京非首都功能的两个基本原则

北京的首都属性是造成目前北京发展所遇到的主要问题,疏解北京非首都功能势在必行。针对上述疏解北京非首都功能思路中所存在的缺陷,本文认为应该坚持以下两个基本原则:

1. 保持北京市可持续健康发展

疏解北京的非首都功能是为了让北京更好地发展,而不是止步不前。一个城市从起步发展到发展成熟,其空间结构与产业结构会在多种不同城市属性的影响下经过复杂和漫长的演变而达到一个相对稳定的状态。北京目前虽然集聚了相对过多的优质资源,这些优质资源似乎已经成为北京城市病现象出现的原因,应该成为疏解对象。但这些优质资源的集聚与北京城市功能定位并不冲突,也不是导致北京城市病现象出现的根本原因,疏解它们只会损害北京市的发展能力。同样,在控制人口方面也必须注意,对于任何一个超大城市而言,一定规模的人口是其发展的财富而不是负担,尤其是在北京市的人口密度远远低于国内外著名大城市人口密度(如下表1所示)和北京城市人口分布畸形(如上图2所示)的情况下,努力提高北京城市规划和规划水平从而优化北京经济活动及人口空间布局,比盲目控制人口和搬迁产业更为重要^[7]。

因此,在疏解北京非首都功能的过程中,须以保持北京市的可持续健康发展为基本原则,所出台的政策

一定要全面和科学 不能为了治疗城市病而采取强制手段试图在短时间内控制人口增长 也不能为了快速满足河北等地的发展需求而损害北京市的发展基础,重复之前为了北京市发展而过度损害河北省利益的老路。总而言之,保持北京市可持续健康发展,是疏解北京非首都功能战略的前提。

2012 年北京与国内外
大城市人口规模比较

地区/ 指标	常住人口 (万人)	地区面积 (平方公里)	人口密度 (人/平方公里)
北京	2069	16410	1261
上海	2380	6340	3754
深圳	1300	1953	6656
香港	696	1104	6304
台北	268	272	9853
东京	1300	2188	5941
巴黎	220	105	20952
纽约	817	1214	6730
伦敦	979	1738	5633

注:根据 2012 年各城市的人口和面积数据计算而得。其中,中国城市人口数据来自于 2012 年统计公报,面积为全市行政区域面积而非市建成区面积,数据来源于《2014 年行政区划简册》;国外数据根据维基百科和百度百科数据库整理而得。

2. 奠定京津冀协同发展的基础

疏解北京非首都功能的第二个原则是为京津冀协同发展奠定基础。北京自身发展问题和京津冀协同发展问题密切相关,环环相扣,系统性特征突出。在保障北京自身发展利益的基础上,疏解非首都功能必须有助于京津冀协同发展。具体而言应该做到以下两点:

第一 疏解北京非首都功能应该有据可循。疏解北京非首都功能势在必行,但必须有一个全面、科学、合理的规划作指导。换言之,在进行具体的非首都功能疏解前必须首先制定出一个科学的疏解功能战略用以指导北京进行非首都功能的疏解。这样,一方面能够保证北京、河北和天津预先对照疏解规划做出不同的针对性工作,另一方面也能避免疏解非首都功能工作流于口号和形式,难以取得实质性进展。

第二 所疏解的功能应该有助于在京津冀三地间构建双向联系。目前,京津冀协同发展水平不高的重要原因是一地产业联系和要素联系程度不高,或者多为单向联系,即河北和天津向北京输送利益。因此,在疏解北京的非首都功能过程中,无论最后选择何种模式对北京的现有经济结构进行调整,应该以实现在京津冀地区建立密切双向联系为目的。

四、两大基本原则下疏解 北京非首都功能的思路与措施

北京自身可持续健康发展和京津冀协同发展是北京

京未来发展的两大目标,在两个基本原则下疏解北京非首都功能的思路可概括为“一个大局、三个主体、五个渠道”。

(一) 一个大局

即在疏解北京非首都功能过程中应坚持大局观思维。它主要体现在疏解北京非首都功能既是北京自身问题,也是京津冀地区问题,还是全国整体的问题,同时也是一个涉及多个领域的复杂问题。

1. 全面推进深化改革是前提条件

如前文所述,目前导致京津冀地区发展失衡和北京集聚过多的优质资源的重要原因在于没有处理好两个不平等关系:权力要素在市场竞争中的不平等地位和不平等的户籍制度,因此在疏解北京非首都功能和推进京津冀地区协同发展过程中必须以全面推进深化改革为前提,为改善京津冀失衡和北京发展所遇到的困局奠定基础。

2. 在中国整体区域布局中考虑疏解北京非首都功能问题

京津冀协同发展不仅事关京津冀三地各自的发展,同时对于完善中国整体空间格局和提高中国整体经济实力也具有重要意义。因此,在疏解北京非首都功能战略和推进京津冀协同发展战略的过程中,不应将眼光局限于京津冀地区内部,而应该将京津冀协同发展置于中国整个区域经济格局下予以考虑,北京所疏解的功能不必全输往河北和天津,河北和天津也不必将所有的工作重心全放在京津冀地区内部,而应该在坚持推动京津冀协同发展的前提下,各自积极探索新的发展路径和模式。

3. 由中央政府和京津冀三地协同制定疏解非首都功能措施

一方面京津冀协同发展与北京疏解非首都功能并不完全一致,京津冀三地对北京所疏解的功能关注点并不一样;另一方面,疏解非首都功能必然会触及诸多既得利益获得者,所面临阻力极大,如果没有一个具有强制性的高级别规划,疏解非首都功能很可能只是镜花水月。因此,必须在保障京津冀三地交流磋商的基础上,由中央政府主导来制定北京疏解非首都功能规划,并严格实施。

(二) 三个主体

疏解北京非首都功能不仅需要保障京津冀地区的发展大局,同时也必须保障北京、天津和河北三地的各自利益。在过去京津冀地区发展过程中,之所以会出现京津冀发展失衡,是由于京津冀三地地位不平等,尤其是河北省主体利益缺失,在为北京市的发展付出了巨大利益牺牲后却没有得到相应补偿,这直接影响了

京津冀协同发展的进程^[1]。因此在疏解北京非首都功能的过程中,三个主体首先体现在京津冀三地都是地位平等的主体,各自利益同等重要,疏解北京的非首都功能不能损害北京发展利益,同样也不能再损害河北和天津的利益来扶持北京发展,三地间的绝大部分经济活动必须依据市场规则来进行,坚持平等自由的交易原则,即使在特殊情况下需要不同省市作出一定的让步或配合,也要按照市场规则给予足额补偿。只有始终坚持三地平等的主体地位,京津冀地区合作才能顺利推进,协同发展的最终目标才有可能实现。其次,三个主体也体现于要想保证疏解北京非首都功能的有效实施,京津冀三地都需要发挥必不可少的作用,三者各自措施如下。

北京市:首先,制定新的城市发展规划,将主要财力和物力集中于发展城市主要功能。其次,着眼于城市内部均衡发展,目前北京城市空间结构分层,郊区的经济发展水平远远低于中心区域,影响了北京市对周边区域的溢出效应,因此应从内部均衡发展着手,在均衡自身发展的基础上努力带动周边区域发展。最后,北京应成为京津冀地区的高级生产要素集聚和提供中心。前文已经指出,疏解北京的优势资源如政府机关、医院高校都是治标不治本,无助于北京自身和京津冀地区发展。实际上作为中国人才最为集中的地区之一,北京的各种高级生产要素如人才数量、资本存量、技术优势、金融信息服务优势是远远超过天津和河北的,因此北京应成为京津冀区域乃至全国的高级生产要素提供中心,同天津和河北在要素交流方面进行高度配合,积极鼓励不同类型生产要素流向天津和河北两地,以促进两地的快速发展。

天津市:天津市在整个京津冀区域协同发展过程中应发挥承上启下的作用。“承上”指的是在北京市逐渐淡化其经济职能后,天津应该加快自身发展经济,提升经济实力和规模,承担起京津冀地区经济中心的职能,这是天津未来发展的首要任务。“启下”指的是天津市应该带动河北省的产业转型升级,这种带动作用主要体现在第二产业的转型升级上。2013年,天津市第二产业比重为50.6%,河北省第二产业比重为52.1%,两者比重相似,但是其结构截然不同,天津市多以航空航天、装备制造、电子信息、新能源新材料等技术含量高的产业为主,而高能耗产业如钢铁工业、石化工业、建材工业、食品工业等仍是河北省第二产业的主要产业。因此,未来天津市应该加强与河北省在第二产业转型升级方面的合作。

河北省:河北省未来最紧迫的工作不在于立即承接北京疏解的产业或企业,也不在于积极与京津两市

搭建交通或交流渠道,而应着重于升级。

一是发展思路升级:河北不应该局限于接受或者依靠于京津两地的转移产业而发展,而应该坚持主体思维,对自身资源禀赋和发展现状进行分析制定符合自身特征的发展战略,全力提高自身发展能力,将临近北京和天津作为一种优势要素而不是唯一要素,只有这样,河北才能够真正实现可持续发展和为京津冀地区协同发展作出贡献^[7]。

二是发展条件升级:与北京和天津这两座现代化城市相比,河北在现代化程度以及城市各种硬件基础设施等方面相差很远,对人才的吸引力也难以同京津相比。因此,河北未来需要在大力提高基础设施建设方面下大力气,提高自身吸引力,同时在税收、人才引进等方面加大优惠力度,吸引更多的要素流向河北。

三是产业结构升级:目前河北产业基础并不足以与北京和天津进行配套发展,因此应加快产业转型升级速度,尽可能降低环境污染和提高与京津产业配套发展实力。

(三) 五个渠道

通过疏解北京非首都功能来推动北京和京津冀地区的健康发展可以从以下五个渠道进行战略布局:

1. 政府渠道

与“长三角”不同,京津冀地区目前面临严重的区域发展失衡问题,单纯依靠市场的作用可能会陷入强者愈强、弱者愈弱的“马太效应”陷阱,同时造成失衡问题的重要原因也包括北京的政治地位属性。因此,在推动京津冀地区协同发展战略布局中,无论最终采取何种战略思路都必须要求京津冀政府间具备足够通畅的信息交流渠道,尤其是对于疏解北京非首都功能更是如此。政府间的有效沟通有助于协同战略的实施过程,同时也有助于保障协同战略和疏解北京非首都功能措施的实施效果。

2. 空间渠道

北京区域发展不平衡,与津冀相邻的区县多为发展程度较低的区县,这些区县的发展固然受到生态保护因素的制约,但根源在于难以挖掘出合理的经济增长引擎,这种局面一方面导致北京整体经济和人口布局失衡,制约北京健康可持续发展;另一方面也影响了津冀尤其是河北与北京要素流动渠道作用的发挥。因此,未来京津冀三地应该将边界区域作为发展重点,使得经济活动和人口空间密度在整个京津冀区域上均衡分布从而达到经济要素的平稳流动,最终实现三者各自的健康可持续发展和京津冀地区的协同发展。

3. 要素渠道

各种生产要素如劳动力、资金、技术、信息等是参

与经济活动的基本单位,其丰富程度也是决定区域发展水平的直接因素。目前,京津冀地区发展遇到的问题表现在要素层次就是集聚程度存在巨大差异,河北的各种要素都远逊于京津。因此,为了推动河北的快速发展,同时为了保证降低要素过度集聚对京津自身发展的压力,首先要对要素作合理疏解与重新布局,在京津冀三地构建合理的要素流动渠道。

4. 产业渠道

不同区域间在相同产业内形成产业链的上下游关系或者在不同产业内形成优势互补的关系对于实现个体的健康持续发展和整个区域的协同发展意义极大。根据京津冀目前产业发展现状,三地间要想形成具有联系度高、互补利益大的产业分工体系可以遵循如下思路:北京未来应将产业发展重点集中于教育文化、旅游艺术、金融计算机等服务业并努力提高服务业的服务标准;天津则应当将技术含量高的制造业作为发展重点,并发展与生产密切相关的服务业如生产研发行业等;河北应加快产业转型升级速度,降低各产业的污染,在制造业上匹配天津的产业结构体系,同时充分利用自身优势条件,以京津冀三地市场为基础,大力发展现代农业。

5. 交通渠道

与“长三角”间密集的交通设施相比,京津冀三地

尤其是河北与京津间的交通设施密度相差很远。以高速铁路为例,截止到2015年,北京到石家庄的高铁班次为89列,天津到石家庄没有高速铁路直达。相比之下,上海到南京的高铁班次为194列,上海到杭州的高铁班次为111列。两大区域间的交通设施基础存在巨大差异,虽然交通设施并不是区域协同发展的决定因素,但交通渠道的完善在促进要素流动和加强区域联系方面具有无可替代的作用。因此,未来必须加快提高京津冀区域间的交通设施密度。

[参 考 文 献]

- [1]张可云,蔡之兵. 京津冀协同发展历程、制约因素及未来方向[J]. 河北学刊, 2014(6).
- [2]刘墨非,徐飞. 北京城市定位的错位与纠偏[J]. 北京观察, 2014(4).
- [3]高宜程,等. 城市功能定位的理论和思考[J]. 城市规划, 2008(10).
- [4]雷美梅. 试论城市产业进步规律[J]. 城市研究, 1994(4).
- [5]杨德才. 长三角产业发展:从恶性竞争到一体化分工发展[J]. 中国发展, 2009(1).
- [6]张可云. 环京区域经济合作问题探讨[J]. 北京社会科学, 2004(1).
- [7]蔡之兵,张可云. 北京为什么越来越大? [J]. 北京社会科学, 2014(3).

Connotation of Non – capital Function , the Impact Mechanism and the Ideas of Easing Function

ZHANG Ke – yun ,CAI Zhi – bing

(The institute of regional economy and city management of Renmin University of China ,Beijing 100872 ,China)

Abstract: Easing non – capital function is considered to be the main measures to maintain the sustainable development of Beijing and promote of coordinated development of Beijing – Tianjin – Hebei . On the basis of clearly stated the meaning of non – capital function ,describing the formation mechanism of the non – capital function and its impact on their development of Beijing development of Beijing – Tianjin – Hebei. Moreover ,we illustrate there exist three errors in the current popular ideas of easing non – capital function and point out two basic principles of easing non – capital function we should followed. Finally , we make some suggestions according to research findings.

Key Words: Beijing; Beijing – Tianjin – Hebei; Sustainable Development; Coordinated Development; moving non – capital functions out of Beijing

[责任编辑、校对:王月霞]