

京津冀区域协同发展的尺度政治分析与路径研究

赵西君

(中国科学院 中国现代化研究中心, 北京 100190)

[摘要] 影响京津冀一体化进程的因素除了三地的经济、社会、生态位势差外, 政治空间关系的不平等也是重要因素。文章立足尺度政治视角, 分析了京津冀三地尺度转换的历史进程, 认为自从 20 世纪 80 年代京津冀开启区域协同发展以来, 京津冀三地经历了三大阶段: 尺度主体不断下推, 利益节点减弱, 京津冀协同发展动力不足; 尺度转换不断发生, 尺度渗透频现, 京津协同步伐加快; 尺度跳跃成功, 京津冀区域协作发展进入深层推进期。文章提出大力塑造尺度主体利益共生点、构建新型的空间生产关系、积极推动尺度重组、建立新型的国家治理结构等政策建议。

[关键词] 京津冀, 区域协同发展; 尺度政治

[DOI] 10.13939/j.cnki.zgsc.2019.15.001

区域协同发展是保障区域经济平稳、健康、高效运行的前提, 也是我国政府和学者不断探索的重大区域问题。目前, 促进区域协同发展主要有四大途径, 一是构建合理的协同发展机制, 促进要素自由流动^[1-4]; 二是确定合理的空间规划促进区域协同发展^[5-6]; 三是以产业转移作为区域联动发展的重要纽带, 推动区域产业链互补, 实现地区经济协调发展^[7]; 四是借鉴国际区域协同发展经验, 建立完善的立法法规^[8-9]。除以上四种主要区域协同发展路径外, 我国学者也从政府管理、区域政策、战略构建、政府与市场的关系理顺、区域文化构建、区域协同评价等角度对区域协同发展进行了积极探索。京津冀协同发展在这些战略导向推动下取得了一定进步, 然而由于北京、天津和河北三地的政治地位和经济地位相差悬殊, 协同发展的推进一直比较缓慢。2014 年以来, 中央政府又进一步推进京津冀区域一体化的进程, 《京津冀协同发展规划纲要》和《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》相继出台, 北京市政府的东移战略和雄安新区的规划建设以实际行动推进了京津冀一体化建设。然而, 如何更有效地推进京津冀协同发展, 除上述传统的方法途径外, 也亟须创新研究视角和研究思维。

1 尺度政治与京津冀区域协同发展症结剖析

1.1 尺度政治

Smith (1990) 首次提出了“尺度政治”概念, 并总结出“尺度政治是各种社会运动与斗争的框架, 其核心便是尺度转换”。“尺度”概念也被赋予了新的含义——尺度是包括空间、地方和环境的复杂混合体中的一个关系要素 (Marston, 2000)。尺度以及它们彼此之间的关系不是固定不变的, 而是流动的、竞争的 and 不断越界的。也就是说, 尺度政治以全新的视角对空间概念进行了重新地审视, 并认为地理尺度实质上是社会关系构建的产物, 这从根本上改变了先前对实体空间的认知, 开辟了新的空间思维形式。

近年来, 国内学者开始引入“尺度”“空间的生产”等概念, 并将这些概念应用到城市与区域等实际研究领域, 并以尺度政治作为分析工具研究突发大型事件的解决路径, 如

刘云刚等 (2011) 以“三鹿奶粉事件”为例, 分析了我国社会事件含有多种利益主体和复杂的尺度政治过程, 也证实了在中国进行尺度政治分析的可行性^[10]; 冀瑞鹏等 (2012) 以“婺源冲突事件”为例, 运用尺度政治分析法对村民与强势方对抗路径及各路径对抗效果进行了分析, 并提出了基于尺度政治分析的古村落旅游开发经营中的对策^[11]。与此同时, 我国学者也开始将尺度政治应用于区域合作和区域规划中, 并深刻认识到来自国家自上而下的尺度重构已经成为重要的区域治理应对方式, 空间规划尤其是区域规划就是一种重要的尺度重构工具, 并以江阴经济开发区靖江园区为作为研究案例, 分析得出任何一个区域合作治理关系都是基于特定时空背景下多利益主体的空间生产关系而形成的特定体系^[12-13]。

1.2 京津冀协同发展的症结剖析

京津冀不协调发展由来已久, 影响两市一省协同发展的因素很多, 如观念保守僵化, 市场意识淡薄, 地方政府各自为政, 缺乏行之有效的区域合作规划, 市场机制建立迟缓等。北京市作为首都, 具有天生的优越感, 并且作为全国性的大都市, 一直不断吸聚来自周边乃至全国的生产要素, 而没有发挥出大城市的辐射带动作用, 致使环首都贫困带的出现。天津市虽不是我国的政治中心, 但长期以来经济发展迅速, 实力雄厚, 一些经济指标与北京不相上下。而河北省无论经济发展水平还是政治文化地位远远低于京津两市, 如此悬殊的位势差形成了与京津协同发展的天然屏障。如表 1 所示, 无论是经济、社会、文化还是生态环境与政治功能定位, 河北省都远远低于北京和天津两市, 而天津与北京市的很多指标又处于同一水平, 三地没有形成良好的发展梯度层次。这也直接导致河北省无法充分承接京津地区的产业转移, 而处于同一发展水平的北京和天津两市往往对项目、人才和资金等要素形成激烈竞争, 特别是在当前以 GDP 作为政绩考核的大背景下, 北京市、天津市和河北省三地的地方保护、各自为政的局势更加严峻, 实质性的合作进展缓慢。也就是说, 京津冀在当前所处的位势上很难找到推动区域协同发展的共同利益诉求, 合作动力明显不足, 更谈不上区域一体化。

表 1 2016 年京津冀位势差分析

	重点指标	北京	天津	河北
经济位势差	人均 GDP (元)	118198	115053	43062
	居民消费水平 (元)	48883	36257	14328
社会位势差	城镇人均工资 (元)	119928	86305	55334
	人均教育经费 (元)	5141	3589	1722
生态位势差	森林覆盖率 (%)	35.84	9.87	23.41
	万元 GDP 能耗 (吨标准煤/万元) *	0.46	0.71	1.30
文化位势差	万人文化单位个数	0.07	0.08	0.05
	万人专任教师数	98.9	85.8	91.2
政治位势差	政治定位	首都	直辖市	省级行政单元
	区域功能定位	政治文化中心	经济中心	首都功能疏散区

数据来源: 根据《中国统计年鉴 2017》整理, * 为 2013 年数据。

2 尺度政治下的京津冀协同发展路径研究

尺度政治主体一般涉及超国家组织、中央政府、地方政府以及市场企业群体、第三方机构(以媒体和学者为主)等利益主体。其中,国家或地方政府是尺度政治的强势方,各种次级区域或个体则在尺度政治中处于弱势方,媒体、学术机构、国际社会等可视为尺度政治中的第三方主体。在区域协同发展中,这些尺度主体会根据自己的利益取向不断进行重构。强势方会通过尺度下推的方式压制弱势方的利益表达,从而稳固自身的空间边界,弱势方则往往通过尺度上推的方式不断冲破强势方的规制,重新形成符合自身利益的空间关系。其中,尺度转换就成为尺度政治的核心,它包括自下而上的建构,也包括自上而下的解构^[10]。其主要途径包括运用媒体和学者的宣传造势,也包括利用网络、表达、组建联盟等手段实现。

从上世纪 80 年代京津冀开启区域协同发展以来,尺度主体既包括中央政府,也包括京津冀三地政府,由于利益出发点的不同以及尺度主体强弱势的不同,区域协调发展中,这些利益主体在不停地进行尺度转换。以河北省为代表的弱势方,经常会通过区域联盟或特殊事件影响其他尺度主体的行为选择,以达到“尺度渗透”的目的,纵然如此,河北省也没有将尺度上推到中央政府,更没有寻找能够引起京津冀共鸣的利益共生点,三地一体化程度收效甚微。到目前为止,京津冀一体化大规模推进已历经两次,主要以要素一体化和贸易一体化为主^[14],尺度政治则从另一角度揭示了京津冀一体化不同阶段的主要特征和表现形式。

2.1 尺度主体下推形成的京津冀协同发展不足阶段

改革开放之初,京津冀的区域合作主要是在国家尺度层面推进的,通过成立华北经济技术协作会,解决北京、天津、河北、陕西、内蒙 5 省(市、区)的物资调剂问题。^[15]1980 年代中期,国家开始实施国土整治战略,要求环渤海和京津冀地区开展全面的国土整治工作。从某种程度上说,国家推进的这两次京津冀区域合作,主要是为了满足调剂物资和国土整治的需要,其实质应是京津冀的联合性工作,并未开启真正意义上的区域协作。

随后,中央政府进行了尺度下推,河北、北京和天津成为推进区域协作的三大尺度主体。1982 年,北京提出了《北京城市建设总体规划方案》,将北京、天津和唐山、廊坊和秦皇岛定为发展的内圈,外圈包括承德、张家口、保定和沧州,很明显这是北京市从首都功能定位的尺度提出的发展规划,意在通过发挥首都功能的强大影响作用协作发展周边城市。1986 年,天津市政府试图突破本市尺度,将尺度上移,提出了环渤海地区市长联席会,统筹推进环渤海地区 15 个城市的协作发展。然而,由于河北省政治经济地位一直处于“洼地”,只能站在本省的尺度进行自我推进,1996 年河北省提出了“两环开放带动战略”,这种尺度定位对于推动京津冀区域协同发展作用甚微。之后,政府机构的改革对经济协作部门产生了冲击,使经济协作部门这一尺度主体受到冲击,环京经济协作区自 1994 年后工作进入了走走停停的状态,步入低潮,京津冀协同发展进步处于止步不前阶段。

2.2 尺度转换和重组中的京津冀协同步伐加快阶段

2000 年之后,长江三角洲、珠江三角洲比京津冀的区域协同发展取得了明显成效,环首都贫困带也不断引起人们的注意,京津冀这种不协同发展的局势形成了一种特殊的“区域联合效应”,冲破了停留在京津冀两市一省的空间尺度,实现了尺度上移。作为我国区域协调发展的最高尺度主体——中央政府主动发起了京津冀区域协同发展战略。2004 年 2 月 12 日,国家发展改革委地区经济司召集北京、天津、河北省暨秦皇岛、承德、张家口、保定、廊坊、沧州、唐山等市召开了京津冀区域经济发展战略研讨会,最后达成了加强区域合作的“廊坊共识”,提出了在公共基础设施、资源和生态环境保护、产业和公共服务等方面加速一体化进程的设想。随后签定的《环渤海区域合作框架协议》形成了正式的合作机制,决定成立 3 层组织架构,负责推进合作发展。国家层面通过达成协议的形式将京津冀区域协同发展进行了尺度重组,并在随后的近十年里,作为推进京津冀区域协同发展尺度修复的主要工具。

北京作为首都,在早期的城市总体规划中就将天津和河北省定位为自身的腹地,两者应服务于首都发展,而非真正

意义上的协调发展的定位。天津市为了打破这种局面,继续实施了尺度转换战略,1994年,天津市政府为了放大开发区发展迅速的积极效应,设立了滨海新区,主要是通过城市区域节点的培育,实现尺度的改变及尺度的修复。2006年滨海新区上升为国家发展战略,在某种程度上天津市实现了尺度上推,重塑了京津冀的尺度结构。支撑天津完成尺度转换的另一个重要条件就是,天津市在我国行政序列中与北京同样是直辖市,并且,天津经济发展水平高于北京。北京和天津的区域协同发展在这种情况下更容易取得突破,京津率先实现了基础设施一体化,2008年京津城际铁路正式运营。两市还在农业、工业、旅游、基础设施等方面展开了广泛合作。

相对于京津两市的协同发展,河北省在尺度转换上做出了积极主动的努力,主要包括2008年河北和天津签署了《关于加快经济与社会发展合作备忘录》,2010年北京市和河北省签署了《北京市—河北省合作框架协议》。但对于推进河北和天津、北京协同发展的效果并不显著,主要因为河北省本身经济发展水平不高,并且也只是—般性的省级行政区,远不如京津直辖市的政治地位。期间,河北省也通过培育区域节点等形式向国家层面实现尺度渗透,重点推动了沿海地区和环首都经济圈两个空间节点的培育,2011年,河北沿海地区发展规划获得国务院批复,成功上升为国家战略规划,实现了尺度上推,这在一定程度上推动了河北省的经济发展,但河北与京津始终没有找到激发其真正实现区域协同发展的利益基点,所以京津冀协同发展一直没有挺入深层次的推进中。

与上一阶段京津冀区域协同发展相比,这一时期的尺度转换更加明显,尺度渗透也频频出现。第三方主体在这一阶段起到了积极作用,以科研机构为例,自2002年开始,一些高校、科研院所等理论界学者对京津冀区域协作发展的研究进入活跃期,比较有代表性的研究成果有吴良镛院士的《京津冀地区城乡空间发展规划研究》,祝尔娟教授的《京津冀都市圈理论与实践的新进展》(2009)等^[16]。京津冀研究平台和研究论坛也不断涌现,如河北工业大学成立了“京津冀发展研究中心”,京津冀三省市社科联自2006年起持续举办“京津冀协同发展论坛”,一些媒体也在为京津冀区域合作发展摇旗呐喊。这些研究成果、研究平台、研究论坛以及媒体宣传都在充分发挥自己第三方尺度主体的作用,通过尺度渗透,参与尝试影响其他尺度特别是国家尺度主体的决策,积极推动京津冀的区域协作发展。

尽管河北省和天津市都在进行积极的尺度转换,然而由于京津冀没有关键利益共生点,这些尺度上推或下推发挥的作用都极其有限。这主要是由当前我国的行政体制所决定的,京津冀高层权力的不匹配,必然导致河北省在京津冀协同发展中处于从属、被动地位。在京津冀协同发展顶层设计、功能分工和具体实施中,尽管河北省积极融入京津两市,如果缺少国家高层协调,也难赢得真正“互利共赢”的待遇。并且,由于受行政割据的影响,京津的人才、信息、资本等生产要素和市场以及创新资源无法自由流动。这也说明,要实现京津冀的区域经济一体化,没有强有力的国家推动,仅凭北京、天津和河北三大尺度主体的推动,京津

冀协同发展也很难迈出实质性步伐。

2.3 尺度跳跃成功,京津冀区域协作发展进入深层推进期

2013年中央政府对京津冀区域协作又提上了历史日程,并提出了谱写新时期社会主义现代化的京津“双城记”,打破“一亩三分地”的京津冀协作发展要求,2014年2月,习近平专题听取了京津冀协同发展的工作汇报,直接推动了京津冀第三次区域合作。某种程度上,2013年以来的京津冀出现的共同的生态环境问题,如大规模的连片空气污加速了京津冀区域协同发展的政策落地。

尺度政治是对尺度可变性的主观运用,弱势方通过扩大事物的尺度特征来摆脱强势方的尺度控制,而强势方阻止这种尺度变化^[17]。共同的生态环境污染问题以不常规的形式直接上推到国家这一强势尺度主体,强势方并没有阻止这种尺度的变化,而是快速、强有力地做出了反应,这种反应超过京津冀三地区域协作中的任何一次尺度上推的影响程度。京津冀共同的大气环境利益以及中央政府贯彻的“绿水青山就是金山银山”的生态发展理念高度契合,使得各个尺度主体得到了强烈相应。中央政府层面以绝无仅有的行政命令和政绩考核的方式进行了尺度下推,并将绿色发展作为政绩考核的重要指标,自此京津冀协同发展被紧密的联系在一起。

长期以来,“争夺地方经济利益”是影响京津冀区域合作的基本矛盾和核心问题。以行政区域的地方利益主体所做的绝大部分工作是为各自区域的利益,京津冀依然是三方独立的行政区的现实,决定了三方政府在制定政策时,只是把其他利益主体和整体区域的利益作为影响自己利益实现的原因来考虑,而不会把其他主体的利益和区域利益作为行动目标来考虑^[18-19]。生态环境的正外部性和共享性,决定了大气环境污染问题的治理必须加强区域合作。以生态环境治理和绿色发展理念为纽带的第三次区域合作,必将打破前两次区域合作不顺的体制、机制障碍和各种不利因素的影响。河北省作为生态利益的提供者,应借机向中央政府继续尺度上推,呼吁尽快建立利益补偿机制,对于因区域合作而损失利益的参与者要给予补偿。如对张家口和承德生态环境和水资源保护等方面给予补偿和支持等。唯有建立良好的合作体制机制,京津冀才能真正实现一体化发展,而不会因为三地位势差的存在仅停留在表层的合作上。

3 基于尺度政治的京津冀协同发展路径研究

3.1 以生态环境为尺度主体利益共生点,构建新型的空间生产关系

在区域协同发展过程中,必然会涉及各层级政府甚至城市内部的政府、社会、市场之间的关系调整,进而会衍生出一系列尺度重构过程。在京津冀区域协同发展过程中,河北省和天津市通过国家战略规划进行尺度上推,北京市则从首都功能定位和解决自身“大城市”等角度进行了尺度下推,中央政府作为尺度主体的强势方没有寻找到加快推进京津冀区域协同发展的利益共生点,也未作出强有力的推进,导致了前两次京津冀协同发展的失利。雾霾的出现使得强势方和弱势方都有了共同追求的环境利益,完成了尺度重叠(overlapping of scales),助推京津冀成功实现了尺度跳跃。因

此,尺度上推只有寻求到最佳的利益共生点,才更容易引起各方的共鸣,也才能消除区域协调发展中各尺度主体之间的位势差。未来,中央政府在尺度下推过程中,应着重围绕京津冀三地共有共享的生态环境,尽快完善生态补偿制度、环

境损害制度、环保责任追求制度、干部考核制度等,构建新型的空间生产关系,并形成空间固着(spatial fix)。唯有如此,京津冀才能改变当前因为位势差过大无法形成全面协同发展的尴尬局面。

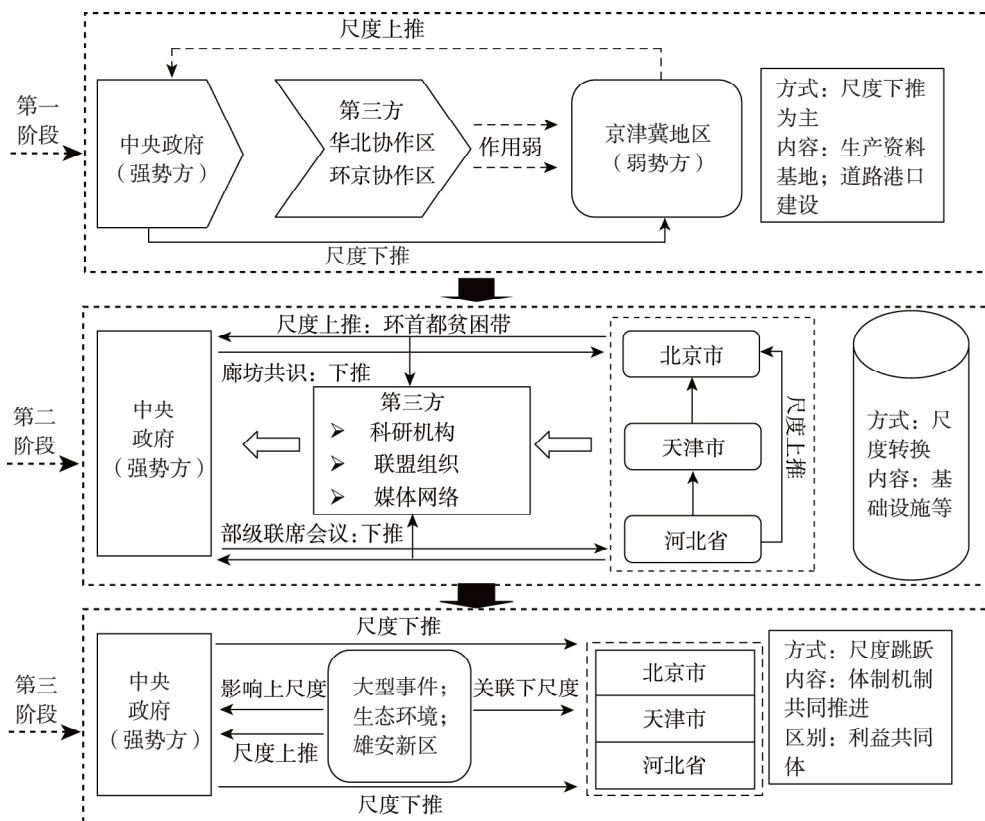


图1 基于尺度政治视角的京津冀区域协同发展路径演变

3.2 积极推动尺度重组,建立新型的国家治理结构

区域协同发展在某种程度上是各方利益博弈的过程,在当前我国行政体制下,区域协同发展主要是地方政府的利益博弈占主导地位,所以,当双边或多边利益冲突时,区域协同发展就难以有效推进。中央政府作为强势尺度主体在推进京津冀区域协同发展中具有举足轻重的作用。一方面,积极进行尺度重组,打破目前既有的行政区划,彻底破解“一亩三分地”的行政壁垒格局,形成以区域协调发展为主导的新型行政区划。若保持现有的行政区划,就必须要加强“京津冀一体化领导小组”区域协调组织的职权,充分发挥中央政府的监督考核作用,形成京津冀三大尺度主体利益整合的良性循环机制,建立京津冀区域协同发展的政绩考核评级机制,引导京津冀政府将协同发展作为首要施政纲领固定下来。另一方面,应尽快改变我国区域协同发展过于依赖地方政府的状况,尽快回归到区域发展的原始动力——市场力量和企业行为中,积极推行“扁平化”的空间发展与治理结构。既需要结合区域发展和有自主性的社会活力(包括企业与非盈利机构),又要能调和既有中央政府应变迟缓与诸多地方政府各自为政的缺陷^[20]。同时,应借鉴欧盟的区域协调治理经验,吸引一些

社会团体、商业性利益集团、工会联盟等非政府组织以各种方式参与进来,增强各种尺度主体在区域协同发展中的力量。

3.3 借势雄安新区建设,强化河北省尺度空间重组

目前,河北省无论经济地位还是政治地位都明显低于北京和天津市,然而,2017年提出的雄安新区建设,在很大程度上将为河北带来尺度空间重组的可能。因此,京津冀区域协同发展中,河北省应充分利用雄安新区的战略空间特殊地位,同时结合京津冀三地对生态环境的利益诉求,继续加强在京津两地尺度渗透,以弥补与京津的位势差。重点包括通过完善基础设施、强化招商网络、加强沿海重点地区建设、加大对外开放、充分利用科技创新、争取发展赋权(给予特色政策)等手段形成新的区域边界重组,同时,还应利用新闻媒体积极宣传河北省的投资环境和优惠政策,如通过中央和省级报刊、广播电视、网络平台、社会论坛等方式,获得新闻媒体等更多第三方的支持而持续强化尺度上推,尽快改善当前弱势地位。

参考文献:

[1] 安虎森. 产业空间分布、收入差异和政府的有效调控——

三论区域协调发展 [J]. 广东社会科学, 2007 (4): 33-41.

[2] 王志凌, 谢宝剑, 谢万贞. 构建我国区域间生态补偿机制探讨 [J]. 学术论坛, 2007, 194 (3): 119-125.

[3] 刘艳军, 李诚固. 东北老工业基地区域整合发展的协调机制 [J]. 城市规划学刊, 2005, 160 (6): 100-103.

[4] 覃成林. 区域协调发展机制体系研究 [J]. 经济学家, 2011 (4): 63-70.

[5] 吴超, 魏清泉. 区域协调发展系统与规划理念分析 [J]. 地域研究与开发, 2003, 22 (6): 6-10.

[6] 胡少维. 促进区域协调发展的若干思考 [J]. 开放导报, 2013, 170 (5): 40-43.

[7] 覃成林, 梁夏瑜. 广东产业转移与区域协调发展 [J]. 国际经贸探索, 2010, 26 (7): 44-49.

[8] 丁宇航. 区域协调发展立法的国际经验及其启示 [J]. 学术交流, 2009, 189 (12): 73-75.

[9] 徐文东, 华国庆. 中国区域协调发展立法体系研究 [J]. 大连大学学报, 2009, 30 (5): 110-114.

[10] 刘云刚, 王丰龙. 尺度的人文地理内涵与尺度政治——基于1980年代以来英语圈人文地理学的尺度研究 [J]. 人文地理, 2011, 26 (3): 1-6.

[11] 冀瑞鹏, 卢松, 蔡云峰. 古村落旅游开发经营中的尺度政治分析——以婺源冲突事件为例 [J]. 重庆交通大学学报 (社会科学版), 2012, 12 (6): 45-48.

[12] 张京祥, 耿磊, 殷洁, 罗小龙. 基于区域空间生产视角

的区域合作治理——以江阴经济开发区靖江园区为例 [J]. 人文地理, 2011, 26 (1): 5-9.

[13] 张京祥. 国家—区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析 [J]. 城市发展研究, 2013, 20 (5): 45-50.

[14] 孙久文. 寻找京津冀协同新方位 [J]. 投资北京, 2014 (7): 33-34.

[15] 马海龙. 历史、现状与未来: 谈京津冀区域合作 [J]. 经济师, 2009 (5): 16-17.

[16] 魏进平, 刘鑫洋, 魏娜. 京津冀协同发展的历程回顾、现实困境与突破路径 [J]. 河北工业大学成人教育学院学报, 2014 (2): 1-5.

[17] 刘云刚, 叶清露. 区域发展中的路径创造和尺度政治——对广东惠州发展历程的解读 [J]. 地理科学, 2013 (9): 1029-1036.

[18] 殷洁, 罗小龙. 尺度重组与地域重构: 城市与区域重构的政治经济学分析 [J]. 人文地理, 2013, 130 (2): 67-71.

[19] 魏成, 沈静, 范建红. 尺度重组——全球化时代的国家角色转化与区域空间生产策略 [J]. 城市规划, 2011, 35 (6): 28-35.

[20] 夏铸九. 信息化社会与认同的运动 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

~~~~~  
[作者简介] 赵西君, 博士, 中国科学院中国现代化研究中心副研究员, 研究方向: 区域经济与地区现代化。