

京津冀协同发展的机制创新与区域政策研究

毛汉英^{1,2}

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 国际欧亚科学院中国科学中心, 北京 100107)

摘要:机制创新与区域政策是政府对区域发展的方向、目标、速度、格局和路径进行调控的政策手段。本文探讨了机制创新与区域政策在京津冀协同发展中的保障作用,强调京津冀协同发展必须正确处理好公平与效率的关系、人与自然的关系。根据京津冀协同发展近中期的主要任务,提出了当前机制创新与区域政策应重点服务于:有序疏解北京非首都功能、优化产业结构与空间布局、构建一体化的现代交通网络、促进基本公共服务均等化、加强生态环境保护五大方面;并基于长远和全局视角,阐述了京津冀协同发展的机制创新与宏观区域政策,包括:区域产业协同发展机制与政策、区域要素市场一体化机制与政策、区域协同创新机制与政策、区域公共服务共建共享机制与政策和区域横向生态补偿机制与政策。这些政策旨在为推动京津冀协同发展提供决策参考依据。

关键词:京津冀;协同发展;一体化;机制创新;区域政策

1 引言

协同发展是指围绕同一发展目标,基于合作共赢理念、优势互补原则、产业分工要求和资源环境承载力,协调两个或两个以上行政区(省、地市)组成的区域,形成目标同向,交通基础设施、产业发展与布局、要素市场、城乡、基本公共服务与民生保障、生态环境保护一体化的区域发展新格局。协同发展的核心是提倡和谐与包容发展,最终目标是实现互利共赢、共同发展。区域协同发展与区域一体化是彼此具有紧密联系的2个不同发展阶段,由于区域一体化是一个较长的历史过程,需要通过推进各个领域的一体化才能最终实现。与市场经济较为发育、区域发展较为均衡的长三角和珠三角地区不同,京津冀地区不仅三省市间发展差距悬殊,而且区域内部发展极不均衡、市场化程度较低、要素资源流动不畅、政策效应较弱,加之破解北京的“大城市病”,因而京津冀协同发展是由中央政府主导推动的区域经济一体化战略,其重点以交通基础设

施一体化为先导、市场一体化为核心、产业发展布局一体化和基本公共服务均等化为重点、环境保护与生态建设一体化为保障、规划一体化为实现手段的全方位一体化进程。因此可以认为,区域协同发展是区域一体化的前期阶段。

自2014年2月习近平总书记在北京考察时提出推动京津冀协同发展以来,2015年4月30日中共中央政治局会议审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,明确了京津冀协同发展的指导思想、基本原则、发展目标、功能定位、空间布局、重点领域和重大措施,为推动京津冀协同发展提供了基本遵循和行动纲领。2年多来,按照党中央、国务院要求和京津冀协同发展领导小组部署,在三省市的共同努力和中央有关部门密切配合下,京津冀协同发展步伐加快,成效显著。围绕京津冀区域整体功能定位和三省市功能定位,在产业、交通、生态环境和民生等重点领域率先协同发展。例如,北京市按照有序疏解非首都功能要求,突出产业疏解,加大对一般性产业特别是高消耗产业,以及区域性专业市场和区

收稿日期:2016-12;修订日期:2017-01。

基金项目:国家自然科学基金重大项目(41590842) [Foundation: Major Projects of the National Natural Science Foundation of China, No.41590842]。

作者简介:毛汉英(1938-),国际欧亚科学院院士,研究员,从事区域发展与规划及世界地理研究,E-mail: maohy@igsnrr.ac.cn。

引用格式:毛汉英. 2017. 京津冀协同发展的机制创新与区域政策研究[J]. 地理科学进展, 36(1): 2-14. [Mao H Y. 2017. Innovation of mechanism and regional policy for promoting coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei[J]. Progress in Geography, 36(1): 2-14.]. DOI: 10.18306/dlkxjz.2017.01.001

域性物流基地等部分第三产业的疏解力度^①。据统计,仅2016年1-9月,北京市对津、冀转移的企业投资达1555亿元,其中向天津投资684亿元,向河北投资871亿元,分别同比增长60%和114%^②。京津冀三地产业对接加快,曹妃甸产业发展示范区、首钢京唐二期项目建设步伐加快,还积极推动天津滨海—中关村科技园共建,并在滨海新区成立京津冀首个众创联盟^③。在交通一体化建设方面,《京津冀城际铁路网规划(2016-2030年)》已得到国家发改委的批复^④,京沈客专、京张高铁建设加快,京唐、京滨城际铁路先期工程正式开工,京台高速已进场施工。在生态环境方面,三省市继续深化大气污染联防联控协作机制,联合印发了《京津冀大气污染防治强化措施(2016-2017)》,推进京津冀生态水源保护林、京津冀风沙源治理二期等重大项目建设。据统计,2016年上半年三省市PM2.5平均浓度比上年同期分别下降了17.9%、12.5%和20.3%^⑤。此外,医疗卫生、教育、养老等民生领域的一体化也在持续向前推进。

上述京津冀协同发展所取得的重大进展,离不开发展机制创新与区域政策的“保驾护航”,而机制创新又必须与区域政策相结合,才能转化为持续推动协同发展的巨大正能量,以此加快京津冀协同发展步伐,拓展和深化协同发展领域,提升协同发展水平,增强协同发展后劲。

2 京津冀协同发展机制与政策研究述评

2.1 机制创新与区域政策的内涵和特点

机制原指机器的构造和工作原理。现广泛应用于自然现象和社会现象,指其内部组织和运行变化的规律。机制是经过实践检验有效的方式方法,并通过凝炼使之系统化和理论化,再用于指导实践。因此,实践性、指导性是其显著特点。机制创新是企业与区域为优化各组成部分之间、各生产经营要素之间的组合,提高效率,增强竞争力而在各种运营机制方面的创新活动。机制创新作为在区域管理与运行层面所作的制度性设计,其作用:一

是增强对市场的应变能力;二是增强内在的发展动力;三是调动人的积极性。京津冀协同发展的机制主要有互惠互利机制、合作共赢机制、协同创新机制、共建共享机制、发展约束机制、利益分配与补偿机制等,其中构建高层次的高效协调机制、健全利益协调与分享机制是机制创新的重点。

区域政策是以政府为主体、协调区域发展为对象,为弥补市场在空间范围内配置资源失灵而采取的相应政策总称。区域政策是以区域差异和资源环境承载力为基础、立足于优势互补、分工合作、互利共赢等原则而制定的;也是中央和地方政府旨在改善国家或区域范围内经济社会活动的地理分布,以及解决区域发展中存在的重大问题(如区域发展差距扩大、区域结构失衡、区域布局不合理等)而采取的所有公共干预行为。因此,区域政策具有空间性、阶段性和系统性特点,不同阶段关注的重点不同。在工业化初期,主要关注产业布局问题;在工业化快速推进时期,主要关注地区差距扩大和落后地区发展问题;21世纪以来,随着经济全球化和区域经济一体化的深入发展,区域政策的重点已转移到提高区域竞争力、增强可持续发展能力,以及实现公共服务均等化等方面(陆大道等,2009)。区域政策按功能作用可分为支持政策与限制政策;按政策手段可分为直接干预和间接干预政策;按层次可分为宏观区域政策与微观层面操作政策;按内容包括区域经济政策、区域资源政策、区域政治政策、区域社会民生政策与区域文化政策等。

机制创新与区域政策作为政府对区域发展的方向、目标、速度、格局、路径进行综合调控的政策手段,也是贯彻落实区域发展战略与区域规划的重要保障措施,两者具有相辅相成、相互促进的紧密联系:一方面,机制创新的实施有赖于配套区域政策作为支撑;另一方面,区域政策的实施又推动机制创新领域的不断拓展与内容深化。

“十三五”时期,为落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,按照构建区域协调发展新格局的要求,机制创新与区域政策应向细化、实化方向发展,发挥机制创新对经济发展新常态的引领作用,服务于推进供给侧结构性改革和市场化改革;

①京津冀协同发展领导小组办公室负责人就京津冀协同发展有关问题答记者问. 人民日报, 2015-08-24(001)。

②市发改委主任谈北京供给侧结构改革: 京企向津冀投资超千亿元. 北京晚报, 2016-11-13(003)。

③京津冀产业分工格局初步形成. 北京日报, 2016-08-10(001)。

④京津冀城际铁路网规划获批. 北京日报, 2016-11-29(002)。

同时又要着力提高区域政策的差异性、精准性与可操作性,探索缩小政策单元、强化政策针对性的新方式(樊杰, 2016)。

2.2 京津冀区域发展的机制与政策研究进展述评

京津冀区域发展的机制与政策研究始于20世纪80年代,大体可分为以下3个阶段:第一阶段为20世纪80-90年代中期,以京津唐为主要研究区域,结合80年代当时的国家计委组织的京津唐地区国土规划进行。其中最具代表性的是1984年由胡序威和陆大道主持的京津唐地区国土综合开发规划,在“对策措施”部分,提出了建立新的产业分工与城乡协调机制,以及实施规划的政策措施(陆大道等, 1988, 1993)。第二阶段为20世纪90年代后期-2010年,研究范围从京津唐地区逐步扩大到京津冀北及冀中地区。其中吴良镛先生于20世纪90年代末主持的《京津冀(大北京地区)城乡空间发展规划研究》,在提出优化城乡空间结构和构建以京津为核心的世界城市的同时,强调要加强区域统筹管理,建立区域协调与合作机制,并制定了相应的政策措施(吴良镛, 2002; 吴良镛等, 2006)。2005-2006年,由樊杰主持的《京津冀都市圈区域综合规划研究》,将“冀”的范围扩大到包括河北省的张家口、承德、秦皇岛、唐山、廊坊、保定、沧州、石家庄八市。通过对京津冀都市圈的功能定位、空间总体布局、工业发展与布局、交通基础设施、水土资源保障、环境保护与生态建设等进行深入分析的基础上,提出了解决的路径、方案与情景模拟,制定了落实区域综合规划的机制与配套区域政策,如统筹城乡与区域协调发展的机制与对策(政策),加强区域合作、促进区际分工协作的机制与政策,提升产业发展的机制与政策,水资源和生态补偿机制与政策等(樊杰, 2008)。2006年以来,有关京津冀一体化发展机制与政策措施的论文数量显著增多,但主要集中于区域经济一体化方面(崔和瑞, 2006; 孙久文等, 2008; 梁晓林等, 2009; 刘晓春, 2010)。2011年至今为第三阶段,研究范围扩大到京津冀全域,研究内容从京津冀一体化发展转向协同发展,特别是《京津冀协同发展规划纲要》出台后,有关京津冀协同发展的论文呈“井喷式”增长,与机制创新和区域政策有关的内容主要包括:产业疏解与承接产业转移(朱云飞等, 2014; 马淑萍, 2016; 王辉等, 2016);交通基础设施一体化建设(李玉涛, 2015; 孙明正等, 2016);协同创新(陈诗波等, 2015; 李京文等, 2016; 孙丽文等, 2016);市场一体化发展(江曼绮等, 2015; 胡之光

等, 2016);基本公共服务均等化(马慧强等, 2015; 高树兰, 2016; 梁林等, 2016);环境保护、生态建设与生态补偿等(马海波等, 2015; 王玫等, 2015; 何树臣等, 2016; 李惠茹等, 2016)。

总体来看,上述有关京津冀区域一体化和区域协同发展的成果,在机制和区域政策研究方面明显地存在三方面不足:一是对区域发展机制与政策研究比较泛化,针对性与指导性不强,特别是政策的区域特征不明显,因而效果也大打折扣;二是机制与区域政策不够细化、实化,整体可操作性不强;三是约束性、限制性的机制与政策运用不够,如明确区域的开发强度、产业进入门槛、红线管制、城乡增长边界约束等,而这对规范发展秩序和优化空间发展格局具有十分重要的作用。

3 京津冀协同发展的机制创新与区域政策目标和指向

3.1 京津冀协同发展的机制创新与区域政策目标

在京津冀协同发展的进程中,为有序疏解北京非首都功能、优化提升首都功能、缩小京津冀发展差距、优化经济结构和空间结构,必须正确处理好追求经济效率和社会公平两大目标的关系。对京津冀地区而言,公平与效率目标既存在相互制约的一面,又有互为促进的一面。基于京津冀三省市发展落差巨大的现状,未来较长一段时期内应将缩小区域发展差距作为主要目标。相应地,机制创新与区域政策也应更多地向追求公平目标倾斜,并以公平促进效率的提高。

3.1.1 社会公平目标

京津冀三省市社会发展差异悬殊,公共服务水平落差大。2014年,河北省人均财政收入仅分别为北京、天津的1/6和1/5,城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别为北京的55%和50%、天津的77%和60%;城镇化率为49.3%,比北京、天津分别低37.1%和33%;每千人口拥有的医疗机构床位数和执业医师数分别约为北京的1/3和天津的2/3;平均受教育年限比京津落后2~3年。环京津贫困带问题突出,2014年河北省仍有国家级扶贫开发重点县39个。为缩小三省市的社会发展差距,机制创新与区域政策应以促进基本公共服务均等化为目标,充分发挥政府的引导作用,运用市场机制和区域政策杠杆,在脱贫攻坚、提升全民教育和健康水平、提高人民生活水平等方面,合力推进各项社会事业的

发展,逐步提高社会民生保障水平。

3.1.2 经济效率目标

京津冀三省市经济处于不同的发展阶段,经济发展阶段和发展水平相差悬殊。以2014年为例,北京市人均GDP 99995元,约折合1.59万美元,三次产业增加值结构为0.7%:21.4%:77.9%,服务业在三次产业结构中占比为78%,总体已进入了后工业化发展阶段;天津市人均GDP 105231元,约折合1.67万美元,三次产业结构为1.3%:49.4%:49.3%,第二、三产业就业占比分别为38.9%和53.5%,总体上处于工业化后期阶段;河北省人均GDP 39984元,约折合6347美元,三次产业产值结构为11.7%:51.1%:37.2%,第二、三产业就业占比分别为34.3%和30.8%,尚处于工业化中期阶段。在经济效率方面,2015年河北省全员劳动生产率为7.07万元/人,仅为北京市的21.8%和天津市的37.9%。因此,为缩小三省市区域发展与经济效率差距,机制创新与区域政策应将创新驱动与推动产业转移和产业转型升级置于优先地位,以此实现区域产业结构优化和经济效率的持续递升。

3.1.3 生态文明目标

生态环境保护是生态文明建设的核心。京津冀三省市国土空间中,生态空间约占总面积的60%。由于长时期大规模、高强度的开发,资源环境严重超载,自然生态系统退化,因而是中国东部地区人与自然关系最为紧张、资源环境超载矛盾最突出、生态联防联控要求最迫切的区域^①。因此,在京津冀协同发展中,应将生态环境保护置于优先地位,突出尊重自然、顺应自然、保护自然、发展和保护相统一、绿水青山就是金山银山的理念,加大环境整治力度,大力推进生态保护与恢复,推动绿色低碳发展和循环经济,落实生态补偿机制与政策,力争用10年或更多一点时间,使京津冀地区生态环境质量得到明显改善。

3.2 京津冀协同发展机制创新与区域政策指向

根据京津冀三省市的功能定位和近中期协同发展的目标,其机制创新与区域政策指向主要集中于以下5个方面:

3.2.1 有序疏解北京非首都功能

有序疏解北京非首都功能,是京津冀协同发展的核心、关键环节和重中之重,对推动京津冀协调发展具有重要先导性作用^①。为解决北京市日益严重的“大城市病”,有效控制全市人口过度膨胀、交通拥堵、环境污染、房价持续高涨、城市安全隐患等

突出问题,贯彻落实中央对北京市的城市功能定位(全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心),《京津冀协同发展规划纲要》提出要有序疏解非首都功能,近中期优先重点疏解以下四类非首都功能: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、培训机构等公共服务功能,部分行政性、事业性服务机构和企业总部。为有序疏解上述非首都功能,制定了政府引导与市场机制相结合、集中疏解与分散疏解相结合、严控增量与疏解存量相结合、统筹谋划与分类实施相结合的疏解原则。在实施过程中,还须做好顶层设计,制定分领域、分阶段推进方案,建立健全倒逼机制与激励机制,有序推出配套政策,如财税分成政策、人口调控政策、土地政策、社会保障政策等,将疏解地的推力、承接地的拉力、相关部门的引力,形成强有力的疏解合力,充分调动疏解对象外迁的积极性和主动性。

3.2.2 优化产业结构与空间格局

基于京津冀区域的整体功能定位、各自的区位优势、发展基础、科教资源比较优势,并根据区域资源环境承载力和发展潜力,统筹考虑长远发展需要、区域分工协作与提升区域总体竞争力,实施差异化的产业发展战略。其中,北京市重点发展知识经济、服务经济、绿色经济、总部经济,加快构建高精尖产业结构;天津市优化发展先进制造业、战略性新兴产业以及航运业与金融等现代服务业,建设全国先进制造业研发基地和金融创新运营示范区;河北省积极承接北京非首都功能转移和京津科技成果转化,重点建设全国现代商贸物流重要基地,新型工业化基地和产业转型升级试验区。在此基础上,按照“功能互补、区域联动、轴向集聚、节点支撑”的发展思路,构建“一核、双城、三轴、四区、多节点”的空间结构^①,形成以北京为核心、天津为副中心、重要交通干线为轴线、主要产业与生态功能区为载体、区域中心城市为节点的网络型空间格局,更好地推动京津冀协调发展。

为实现上述产业结构与空间格局优化目标,必须围绕推动产业升级转移,在改造提升传统产业、培育壮大战略性新兴产业、推动产业转移对接、加强产业分工协作、促进产业集聚集群等方面,加快机制创新并出台相应的配套区域政策。

3.2.3 构建一体化的现代交通网络

交通一体化是京津冀协同发展的骨架系统和先行领域。基于京津冀区域城镇与产业的空间布

局,为适应疏解北京非首都功能和产业升级转移的需要,按照网络化布局、智能化管理和一体化服务的要求,围绕建设高效密集的铁路交通网、完善便捷的公路交通网、现代化的津冀港口群、国际一流的航空枢纽、一体化的智能交通服务为目标,加快京津冀交通一体化建设,实现客运专线覆盖区内所有地级及以上城市、京津唐保“一小时交通圈”,形成多节点、网格状区域交通格局,建成安全可靠、便捷高效、经济适用、绿色环保的综合交通运输体系。为此,要在各种运输方式的分工合作、互联互通、智能化管理、绿色安全可持续交通建设、综合运输能力提升、运输市场体系建设等方面进行机制创新与区域政策保障。

3.2.4 促进基本公共服务均等化

基本公共服务均等化是指政府要为全体社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务,主要包括劳动就业、教育、医疗卫生、社会保险、基本养老服务等。促进基本公共服务均等化是京津冀协同发展的本质要求。其机制创新与区域政策重点有三:一是缩小三省市间公共服务的区际差距,主要通过增加公共服务产品与服务的有效供给实现;二是在京津冀三省市内部,促进公共服务资源、尤其是优质教育、医疗卫生等公共服务资源的均衡布局,实现人人享有基本公共教育、基本医疗卫生服务以及老年人口享有养老服务;三是在管理层面,通过“互联网+”提升基本公共服务与社会保障的便捷化程度与运行效率,让广大人民群众享受高效便捷的优质服务。

3.2.5 加强生态环境保护

生态环境保护是推动京津冀协同发展的重要基础与重点任务,也是京津冀区域实现绿色发展的前提条件。在机制创新与政策保障方面,应强化主体功能区作为国土空间开发保护的基础性作用,加快完善主体功能区政策体系,推动各地区严格按照主体功能定位发展;打破行政区限制,推动能源生产与消费革命,促进绿色循环低碳发展;建立环境污染联防联控机制与政策、一体化的环境准入和退出机制与政策、生态保护联动机制与政策、区域生态横向补偿机制与政策,形成人与自然和谐发展的

现代化建设新格局。

4 京津冀协同发展的机制创新与宏观区域政策

宏观区域政策是对区域发展具有全局性影响和长远性指导作用的区域政策。京津冀协同发展的机制创新与宏观区域政策包括:区域产业协同发展机制与政策、区域要素市场一体化机制与政策、区域协同创新机制与政策、区域公共服务共建共享机制与政策和区域横向生态补偿机制与政策。

4.1 区域产业协同发展机制与政策

京津冀地区经济发展很不平衡,产业分工相对独立,同质化竞争明显,产业协作水平低,迄今尚未形成合理的产业梯度和紧密联系的产业链。基于此,推动京津冀产业协同发展的机制创新重点为:建立产业合作发展机制、收益分享机制、共建共管运行机制、要素交流平台和流通机制,并及时出台相应的配套政策,形成优势互补、错位发展、分工协作、协调有序、布局合理的产业发展新格局,不断提升发展水平与发展质量。

4.1.1 推动产业转移对接

北京市有序疏解非首都功能与津冀承接产业转移对接是“十三五”时期京津冀协同发展的首要任务。为此,一方面,应加强三省市产业发展规划的衔接,健全市场化的疏解导向机制,完善支持和激励疏解政策措施,以及确保转移企业顺利落地与发展的配套政策体系;另一方面,要以协调三省市利益分配为出发点,建立财税政策协同机制(统一财税政策),建立京津冀产业转移GDP分计机制和产业转移新增利益分享机制。

2015年6-7月,工业和信息化部会同北京、天津、河北三省政府出台了《京津冀产业转移指南》,制定了《京津冀产业转移指导目录》,明确了津冀承接的八大类重点产业,即信息技术、装备制造、商贸物流、教育培训、健康养老、金融后台、文化创意、体育休闲^⑤。财政部和国家税务总局又发布了《京津冀协同发展产业转移对接企业税收分享办法》(财预[2015]92号)^⑥。与此同时,北京市为加快非首

⑤特约记者张梦洁. 京津冀产业转移指导目录或于近期发布 河北天津承接八大重点产业. 21世纪经济报道, 2015-6-2(06)。

⑥ 2种分享办法为:一是迁出企业完成工商和税务登记变更并达产后,3年内缴纳的“三税”(即增值税、企业所得税、营业税),由迁入地区和迁出地区按50%:50%比例分享;二是若3年未达到分享上限,分享期限再延长2年,此后迁出地区不再分享,由中央财政一次性给予迁出地区适当补助(<http://yss.mot.gov.cn/zhengwu>)。

都功能的疏解步伐,也出台了资源、环境约束、建设用地管控和差异化的区域电价和水价等限制政策,以及疏解企业事业的激励政策,形成有序疏解的倒逼机制;天津市与河北省为促进转移企业的落地投产,设立了承接产业转移基金,从资金上支持转移产业与当地对接,并出台了土地和人口等优惠政策。有力地推动京津冀产业转移对接持续地向前发展。

4.1.2 加快产业转型升级

加快产业转型升级是京津冀协同发展中构建现代产业体系的核心。按照京津冀和三省市的产业发展定位,充分利用北京有序疏解非首都功能和产业转移的机遇,着力理顺产业链条,优化产业结构。其中,北京市在大力疏解非首都功能的同时,利用腾出的发展空间等要素资源,突出高端化、服务化、集聚化、融合化、低碳化的发展新理念,重点发展金融、科技、信息、商务服务、现代物流、会展、文化等现代服务业。按照《北京市国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要(2016-03-28)》的要求,实现“三产”提级增效发展,“二产”智能精细发展,“一产”集约优化发展;同时,深化调整三次产业内部结构,促进三次产业融合发展。天津依托北京市的科技资源优势和原有产业基础,重点发展高端装备等先进制造业,大力发展航空航天、生物医药、节能环保等战略性新兴产业,加快发展金融、航运、物流等现代生产性服务业。河北省在承接京津产业与技术转移的同时,通过实施“6643”工程^⑦,加快淘汰落后产能和积极化解过剩产能,实现“腾笼换鸟”,改造提升传统优势产业,大力发展先进制造业、现代商贸物流等服务业和战略性新兴产业,推动全省产业的转型升级。

4.1.3 加强产业分工协作

京津冀协同发展中,加强产业的分工协作是建设现代产业体系和提升产业整体竞争力的需要。为此,要按照产业发展定位,构建区域间产业合理分工和上下游联动合作机制。以主导产业发展为重点,通过延伸优势产业链,将产品的上、中、下游的研发、总装、核心零部件、一般零部件、原材料采购、销售服务等环节链接成分工协作的产业体系。其中,研发在北京,总装及核心零部件生产在天津及河北的石家庄、保定、唐山等中心城市,一般零部

件加工在河北各地。通过延伸优势产业链,不仅可引导和加强产业的分工协作,而且有利于促进三次产业联动发展。近中期,应重点加快装备制造、电子信息、生物医药、汽车、航空航天、新能源等区域优势产业链的发展。未来应促进区域产业分工协作从产业链转向价值链分工,从加工制造业转向服务业(如金融业:北京的金融管理、天津的金融创新运营与河北的金融后台服务等);并应根据产业链不同环节的价值能力差异构建区域间的转移支付、财税补贴等各项支持政策,促进区域利益均衡。

4.1.4 优化产业协同布局

产业集中布局与集群发展是现代产业体系发展的要求。按照产业合理分工、集群布局、协调发展理念,实施“点—轴—网络”开发战略,加强产业、金融、财税、科技等政策的协同,打造“一个中心、五区五带、若干个特色基地”的产业协同发展新格局。其中“一个中心”即北京高技术产业和战略性新兴产业的研发设计及服务中心;“五区”包括北京中关村、天津滨海新区、河北唐山曹妃甸区、沧州沿海地区及张承地区,作为产业协同发展布局示范平台;五大特色产业带(京津走廊高新技术及生产性服务业产业带、沿海临港产业带、京广沿线先进制造业产业带、京九沿线特色轻纺产业带、张承沿线绿色生态产业带)和以特色优势集群(园区)为依托的一批特色产业基地,作为优化区域布局的骨架和支撑点。并通过资本、技术、人才、管理、品牌、服务输出等协作方式,引导企业向五区、五带及特色基地转移,促进京津冀产业的协同布局。

4.2 区域要素市场一体化机制与政策

推动要素市场一体化是京津冀协同发展的战略重点。与珠三角和长三角相比,京津冀统一要素市场建设滞后,加之三省市地方政府间缺乏必要的合作协调机制以及相应的合作组织,导致市场受到行政区分割和存在市场壁垒,制约了资本、技术、产权、人才和劳动力等要素的自由流动与优化配置。为激发要素市场活力,实现市场间要素充分流动与融合,必须从创新合作和协调机制入手。正如2014年习近平总书记在北京考察时所强调的,要建立京津冀区域统一的金融投资、产权交易、技术研发、创业就业政策,完善共建共享协作配套、统筹互助机制,推动要素市场的整合重组,加快形成统一开放、

^⑦河北省“6643工程”要求,到2017年压减6000万t钢铁、6000万t水泥、4000万t煤和3000万标准重量箱玻璃(河北省人民政府印发《化解产能过剩矛盾实施方案》(冀政[2014]14号),河北省政府办公厅网站,2014年2月14日)。

竞争有序的市场体系。

4.2.1 推进区域金融市场一体化

区域金融市场一体化是推动京津冀协同发展的重要保障。为满足产业疏解、转移升级,以及交通基础设施和社会服务设施建设需要,由京津冀三省市按一定比例共同出资设立京津冀协同发展基金(河北省已于2016年1月设立了由政府与社会资本合作总金额为100亿元的协同发展基金^⑧),共同出资设立京津冀产业结构调整基金,积极利用债券市场等多渠道募集资金,并正在研究建立京津冀开发银行等,重点支持回报期较长的基础设施及其他重大项目建设。同时,深化区域内各类资本市场的分工协作机制,推动三省市建立统一的抵押质押制度,推动京津冀支付结算、异地存储、信用担保等业务同城化,显著降低跨行政区金融交易成本^⑨。

4.2.2 推进区域产权市场一体化

以建立京津冀地区统一开放、竞争有序的产权市场体系为目标,近中期以2014年7月成立的“京津冀产权市场发展联盟”为重要平台,在信息联合披露、业务交流学习、重点项目推介、投资人引进、会员资源共享、市场研究等方面开展密切合作(罗乙宁,2014)。发挥北京产权交易所在技术交易、金融产品交易、环境交易方面,天津产权交易中心在非上市企业的股权交易和融资服务、农村产权交易方面,河北产权交易中心在公共资源交易方面的比较优势,实现优势互补,推动三省市要素市场的协同重组。同时,积极探索资本与股权合作,为新一轮国资国企混合所有制改革提供优质服务。

4.2.3 推进区域土地市场一体化

土地市场要素一体化在推动京津冀协同发展及区域供给侧结构性改革中起重要的基础性、调节性作用。以建立京津冀城乡统一的建设用地市场为目标,深化城镇国有土地有偿使用改革,并根据2015年出台的《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房产权抵押贷款试点的指导意见》,慎重稳妥推进农村土地制度改革,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,加强三省市农村土地产权交易机构的合作,形成统一的农村集体建设用地产权交易市场。同时,还应加快构建能体现土地资源稀缺程度、各行政单元相互衔接的城乡基准地价体系;强化对土地市场的调控监测,避

免出现一些地方片面追求招商引资而竞相压低地价等不合理现象^⑩。

4.2.4 推进区域人力资源市场一体化

以建立京津冀统一开放的人力资源市场体系为目标,加快建立三省市协调机制与政策的衔接统一,逐步实现制度衔接、政策互惠、信息互通、资质互认。2015年,北京市人力资源和社会保障局(以下简称“人力社保局”)与天津市人力社保局、河北省人力社保厅分别签署了《推动人力资源和社会保障工作协同发展合作协议》和《加强人才工作合作协议》,北京市人力社保局还出台了《关于京津冀三地人力资源市场从业人员资格证书互认有关问题的通知》(京人社市场发[2015]185号),为建立统一规范灵活的人力资源市场提供了保障。在劳动就业政策方面,通过搭建区域人力资源信息共享与服务平台,完善人力资源流动的户籍政策,建立区域相互衔接的劳动用工政策,包括从业人员资格证书互认、职业技能培训服务,以及区域内劳动保障监察和争议处理协作机制等,不仅满足了北京市非首都功能疏解、天津及河北承接产业转移升级对人力资源需求的变化,而且促进了人力资源行业结构的优化。在人才政策方面,建立了专业技术人才职称和任职资格互认机制,统一职称评价标准,创新高端人才与高技能人才的引进与合作交流机制,初步形成了人才自由流动、资源共享、合作共赢的人才发展新格局。

4.2.5 推进区域技术市场一体化

以建立科技成果共享机制为基础,推进京津冀区域技术市场一体化。为充分发挥北京作为科技创新中心的辐射带动作用,应将技术市场作为科技成果转化的主渠道,通过完善科技成果转化机制,建设科技成果转化和交易服务共享平台,构建信息共享、标准统一的技术交易服务体系,促进技术要素资源的自由流动与优化配置。2015年12月,由科技部火炬中心和三省市科委(科技厅)倡议成立了“京津冀技术转移协同创新联盟”,积极探索开展技术资本化试点,建立需求导向、市场导向的技术转移服务机制^⑪。河北省科技厅则出台了《关于加强区域性常设技术市场发展的若干意见》,要求到2017年全省初步建成功能完备、交易活跃、互联互通、覆盖全省的多层次常设技术市场网络。区域技

⑧河北设京津冀协同发展基金. 人民日报, 2016-01-07(10)。

⑨记者王尔德. 京津冀要素市场、公共服务一体化 改革清单明晰. 21世纪经济报道, 2015-07-29(005)。

⑩科技部. 京津冀技术转移协同创新联盟成立. http://www.most.gov.cn/kjbgz/201512/t20151228_123174.htm, 2015-12-19。

术市场建设必须发挥财政资金的杠杆作用,并采用互联网股权众筹、科技融资担保、知识产权质押、股份质押等多种方式,吸引和引导社会资本参与。并积极探索技术成果挂牌交易、拍卖、托管等交易方式,引入第三方支付主体、提供技术成果交易结算服务等,为科技型中小企业“新三板”上市前后创新能力提升和产权交易提供全程服务。

4.3 区域协同创新的机制与政策

创新是引领发展的第一动力。党的十八大提出实施创新驱动发展战略,发挥科技创新在全面创新中的核心与引领作用,为经济社会发展提供持久动力。

京津冀地区是中国创新资源最集中、科技创新成果最丰硕的区域。这里汇集了中国1/4以上的高等学校、1/3的国家重点实验室和工程(技术)研究中心、2/3以上的两院院士、1/4的留学归国人员,科技投入与产出均居全国首位。2014年,三省市科技研发(R&D)投入占全国的15.7%,有效专利量和有效发明专利分别占全国的29.9%和46%。因此,京津冀区域协同创新要以促进创新资源合理配置、开放共享、高效利用为主线,以深化科技体制改革为动力,推动形成京津冀创新共同体,建立健全区域创新体系,共同打造引领全国、辐射周边的创新发展战略高地(张振,2015)。

4.3.1 制定差异化的区域创新发展战略

在京津冀三省市中,北京科技创新能力优势最突出,基础研究和原始创新能力强;天津科技创新能力较强,技术研发和成果转化能力较突出,科技型中小企业发展迅速;河北省科技创新能力相对薄弱,但技术承接潜力显著。根据三省市科技创新能力的梯度差异,制定差异化的创新发展战略。其中,北京以打造中国自主创新的重要源头和原始创新的主要策源地为目标,重点提升原始创新和技术服务能力,完善相应的创新支持政策(如中关村自主创新示范区政策),更好地聚集高端创新要素,打造技术创新总部集聚地、科技成果交易核心区、全球高端创新中心及创新型人才集聚中心。天津以打造自主创新高地为目标,实施原始创新与集成创新并重战略,以企业为主体、天津国家自主创新示范区为主要平台,围绕提高应用研究与工程技术研发转化能力,打造产业创业中心、高水平现代化制造研发转化基地和科技型中小企业创新创业示范区;河北省重点强化科技创新成果应用和示范推广

能力,以石保廊国家改革创新试验区和中小企业创新创业示范区为载体,强化企业创新主体地位和主导作用。围绕传统产业的改造提升、战略性新兴产业的培育、现代农业与现代服务业的发展,采用引进消化吸收再创新和集成创新模式,并配套建设科技成果孵化转化中心、重点产业技术研发基地、科技支撑产业结构调整 and 转型升级试验区。

4.3.2 推进区域协调创新体系建设

积极推进京津冀三地创新主体市场化合作,依据《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要(2016-03-28)》,要联合构建由企业、科研院所、高等院校、产业投资机构、科技咨询机构等多主体参与的创新合作体系。例如,围绕传统产业的改造与产业的转型升级,联合组建以产学研结合为特色的产业技术创新战略联盟,提升技术创新能力;围绕战略性新兴产业培育发展的技术瓶颈与关键技术,联合建立重点实验室、工程技术创新中心、企业技术创新中心等技术创新平台,进行协同攻关;围绕科技成果转化,共建一批合作园区(如中关村合作园)和高科技园区(如天津未来科技新城及河北白洋淀科技新城),不仅可享受中关村国家自主创新示范区的各项支持政策,而且通过关联影响、扩散效应、示范效应,促进所在区域产业转型升级。

区域创新体系建设离不开机制创新与政策引导。在组建各类技术创新战略联盟和技术创新平台时,应同步建立跨区域的技术协同创新协调机制,如科技创新联席会议、重大科技攻关项目办公室等,对联盟与平台运行中出现的问题进行协商决策;同时还应出台支持企业创新和科技成果转化的财政金融政策,设立科技成果转化专项基金,建立科技成果转化利益分享机制与知识产权保护法律法规。

4.3.3 推动区域创新资源共享

针对京津冀区域创新分工格局尚未形成、创新资源共享不足、创新链与产业链对接融合不充分等特点,以构建区域创新合作机构为引领,以整合创新资源为切入点,通过建立京津冀大型仪器设备共享联盟、科技情报资源共享联盟、科技专家信息服务网、技术创新平台联盟及科技成果转化试验区,推动区域创新资源共享。

4.4 区域公共服务共建共享的机制与政策

区域公共服务共建共享是促进京津冀区域基本公共服务均等化的重要条件。要充分发挥京津

两市优质公共服务资源的集聚优势和辐射带动作用,特别要抓紧北京疏解非首都功能中要将部分教育、医疗、培训机构有序迁出的机遇,促进公共服务资源(尤其是优质公共服务资源)的均衡配置,推动区域共建共享公共服务。

4.4.1 推动区域教育合作发展

以完善京津冀教育合作机制为引领,以促进三省市教育均衡发展为目标,分别采取以政府为主导的集中模式,搭建教育的共建共享平台;以政府为引导的契约模式,在一定条件下签约合作;以及市场机制下的自主合作模式,促进京津冀教育协同发展。在基础教育领域,通过组建一体化学校、集团学校、联盟学校等方式在课程教学和师资队伍方面共建共享。鼓励扶持在京高校与河北、天津高校组建“京津冀高等学校联盟”,通过共建特色学科、建设校区等方式开展合作办学,促进高校优质教学科研资源共享。加强京津冀职业教育与企业、行业协会和校际间的合作,优化学校、专业布局,推进对口合作、集团化办学等。

4.4.2 加强医疗卫生联动合作

根据推进健康中国建设和健全全民医疗保障体系要求,建立京津冀医疗卫生联动协作机制并出台配套政策,重点为:优化京津冀医疗资源布局,引导在京医院通过开办分院、合作办医、专科协作以及异地建设区域性医疗中心等,推动在京医疗资源向京外、京郊疏解;共享经济优质医疗资源,通过组建医疗联合体或医院集团、开展远程医疗、派驻专家、交流进修等多种方式,共同提升河北省医疗卫生服务能力和水平;推动医疗卫生联动发展,包括:建立健全区域内双向转诊和检查结果互认制度,推进区域内执业医师一体化注册管理和多点执业,推动疾病和卫生应急合作;完善重大公共卫生事件联防联控;形成京津冀医疗卫生协同发展的新格局。

4.4.3 推进区域社会服务合作发展

按照公平、可持续的原则,建立更加便捷的社会保险转移接续机制,推动实现京津冀三省市医疗保险异地结算、养老保险顺利衔接。三省市积极探索跨区域养老新模式,开展跨区域购买养老服务试点,合力破解养老服务方面的身份和户籍障碍。同时三省市将联合建立区域灾害信息共享机制,合作构建区域性防灾减灾救灾体系。

5 京津冀协同发展的区域横向生态补偿机制与政策

京津冀地区的北部和西部,分属于坝上高原和燕山—太行山区。在京津冀三省市《主体功能区规划》中列为重点生态功能区,定位为京津冀和华北平原的重要生态屏障,土地总面积13.01万 km^2 ^①,约占三省市国土总面积的60.2%。大体可分为以下三部分:一是河北省坝上地区6个县(张家口市的张北、沽源、康保、尚义县及承德市的丰宁、围场县)属国家级重点生态功能区——浑善达克沙漠化防治生态功能区的南缘,面积约3.16万 km^2 ,突出防风固沙功能;二是北部的燕山山区省级重点生态功能区,包括河北省张家口及承德两市所属其余的14个县(市),以及秦皇岛市的抚宁和青龙县,唐山市的迁西县、北京市北部和西部5区(县),天津市蓟县的部分地区,总面积约5.83万 km^2 ,为滦河、潮白河的发源地和汇流区;三是西部的冀西太行山区省级重点生态功能区,包括石家庄、保定、邢台、邯郸4市西部的17个县(市),土地总面积约3.75万 km^2 ,为海河南支流流域的主要水源地。上述2个省级生态功能区主体功能均为水源涵养、饮用水源保护、水土保持。未来应按照“统一规划、严格标准、联合管理、改革创新、协同互助”的原则,建立联防联控环境污染机制,生态保护联动机制,区域横向生态补偿机制,推动区域生态环境质量有效改善。

5.1 全面落实横向生态补偿机制与政策是推动生态功能区建设的关键

2010年12月,国务院批准发布的《全国主体功能区规划》(国发[2010]46号)提出,要“基本形成适应主体功能区要求的法律法规和政策,完善利益补偿机制”,“中央财政要逐年加大对农产品主产区、重点生态功能区特别是中西部重点生态功能区的转移支付力度。增强基本公共服务和生态环境保护能力,省级财政要完善对下转移支付政策”。国家“十二五”经济社会发展规划纲要第25章“促进金生态保护和修复”中提出,为从源头上扭转生态环境恶化趋势,必须建立生态受益地区与保护地区间的横向生态补偿机制,明确了补偿对象、补偿原则、资金来源,并积极探索市场化生态补偿机制。但是,由于缺少生态补偿机制实施的具体办法、细则

^①按《河北省主体功能区规划》,将承德市的隆化县(面积5473 km^2)和平泉县(面积3297 km^2)列为农产品主产区,但按其自然社会经济特点、资源环境承载力与发展方向,应作为省级重点生态功能区。

与量化指标,因此,京津冀生态功能区至今尚未建立科学规范的生态补偿机制,现有的以政府主导的“项目式”生态补偿模式,不仅补偿的主体不明确、补偿的法律法规不健全、补偿的覆盖面和范围不全面,而且存在补偿项目不统一、补偿的标准过低、补偿的方式单一、财政转移支付不规范等突出问题。特别是由于重点生态功能区大多为国家级贫困县(2014年河北省燕山山区21个县中有16个为国家级贫困县),地方政府面临经济发展、民生保障与生态环境保护多重压力。由于经济发展长期滞后,难以投入大量资金、人力、技术用于环境保护与生态建设,是导致该地区生态系统退化和环境污染严重的主要原因。为此,应将建立健全区域横向补偿的机制与配套政策作为推动京津冀地区生态文明建设的重中之重。

5.2 区域横向生态补偿的范围与标准

生态补偿机制是以保护生态环境、促进人与自然和谐发展为目的,根据生态系统的服务价值、生态环境保护成本、发展机会成本,综合运用行政和市场手段,调节生态建设和环境保护各方面利益关系的制度安排与政策(邓勇, 2016)。生态补偿既包括对生态系统服务功能、也包括对资源环境保护而进行的激励与补偿,是一项基于社会主义市场经济法则中“生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿”原则的环境经济政策。

京津冀地区横向生态补偿的范围主要包括:一是生态系统本身的服务价值。生态系统服务功能是指生态系统与生态过程所形成的、维持人类生存的自然环境条件及其效用(Daily, 1997),如在涵养水源、保持水土、防风固沙、调节气候、增加碳汇以及生物多样性方面的重要作用。二是受损生态系统的恢复。是指通过人工措施,按自然规律,使受损生态系统恢复合理的结构功能,使其达到能够自我维持的状态,包括退耕还林还草,植树造林等。三是由于生态环境保护需要,对当地合理发展权的限制。例如,承德市2007-2014年期间为保护生态环境,主动禁止高耗能、污染大的各类资源型工业项目2014个,取缔“五小”污染企业1410家,每年减少利税50多亿元,减少就业人口约30万(王玫等, 2015)。此外,还有为保证下游地区用水及水质而限制上游工农业发展用水等,均应作为生态补偿的

发展机会成本。例如1960-2014年承德市累计向密云水库调水197.83亿 m^3 (李志强等, 2016);又如1983年9月引滦工程建成后至2009年,位于滦河上游的承德市通过潘家口和大黑汀水库,累计向下游的天津、唐山等市调水464.5亿 m^3 ,其中调往天津192.2亿 m^3 ,仅得到象征性的补偿^②。

由于中国自然资源价值核算工作滞后,绿色GDP迟迟未能实施。长期以来,水土等自然资源和环境资源处于无价或低价使用状态,这也是导致目前生态补偿政策中补偿范围不明确、补偿标准过低、补偿渠道不畅的直接原因。集中体现在现有的生态补偿金额远低于实际应补偿额度。例如,河北省张承地区共有森林面积352.7万 hm^2 (内集体林地占84.6%,国有林地占15.4%),其中承德市224万 hm^2 ,占63.5%;张家口市128.7万 hm^2 ,占36.5%。根据全国第八次森林普查数据与典型县实地调研数据推算^③,张承地区森林每年可产生的生态服务价值约为1200~1400亿元,而按河北省2016年以前对公益林和天然林的管护补偿标准,国家和省级年仅投入3.93亿元(何树臣等, 2016)。根据作者近年在承德市隆化县、张家口市张北县及崇礼县实地调研测算,张承地区最基本的生态补偿应包括:生态保护红线区域生态管护及建设补偿、水资源与水环境补偿、草地生态奖补、湿地生态效益补偿等,保守估计大体每年约为140~150亿元,应由受益的京津两市通过建立横向生态补偿机制与相应配套政策进行补偿。

5.3 区域横向生态补偿模式

2015年4月25日中共中央国务院发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》提出,要健全生态保护补偿机制,结合“深化财税体制改革,完善转移支付制度,归并和规范现有的生态保护补偿渠道,加大对重点生态功能区的转移支出力度”,引导生态收益地区与保护地区之间、流域上下游之间,通过资金补助、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施补偿。

在京津冀区域横向生态补偿机制中,最基本的、也是最稳定的生态补偿方式是财政转移支付,大体应占生态补偿总额的60%以上,包括京津两市对北部燕山山区重点生态功能区各县市的财政转移支付,以及河北省的石家庄、保定、邢台、邯郸四

^②张承地区长期向北京集中供饮用水,每方水补贴原为0.03元,现在才提高到0.3元(王玫等, 2015)。

^③据实地调查,河北省丰宁县全县47.5万 hm^2 森林每年可产生的生态服务总价值达195亿元,其中涵养水源一项总价值达48亿元,保守估算每年为下游送水价值可达20多亿元(何树臣等, 2016)。

市对冀西太行山重点生态功能区的转移支付。其次,利用京津两市以及石家庄、保定、唐山等中心城市产业转移的机遇,与生态功能区产业发展条件较好的县(市),通过共建产业园区、延伸产业链、科技成果推广等方式,实现产业的转型升级。再次,建立对口扶贫机制。与扶贫工作相结合,通过京津两市各区(县)与生态功能区相关县(市)结对,开展对口支援、帮扶,以改善生产生活条件为重点,优先推动绿色清洁产业向受援方转移,建设劳务合作专门培训基地,加强劳动力职业培训,帮助提高基本公共服务水平等,重点提高受援方的“造血”功能。同时,还应根据生态保护地区成本及受益水平,研究征收“生态补偿累进税”的可行性及实施方案。

6 结论与讨论

(1) 在京津冀协同发展进程中,必须处理好追求经济效率和社会公平两大目标的关系。基于三省市发展差距悬殊的现状,未来较长一段时期内应将缩小区域发展差距作为主要目标。相应地,机制创新与区域政策也应围绕促进基本公共服务均等化,增加公共服务供给,建立健全更加公平、更可持续的社会保障体系,逐步提高社会民生保障水平,并以公平促进效率的提高。

(2) 京津冀协同发展的近中期机制创新与区域政策指向为:有序疏解北京非首都功能,优化产业结构与空间格局,构建一体化的现代交通网络,促进基本公共服务均等化,加强生态环境保护。围绕上述任务,建立促进与激励机制、限制与倒逼机制,并出台一系列配套政策。

(3) 京津冀协同发展的机制创新与宏观区域政策主要有:①区域产业协同发展机制与政策。通过建立完善的利益分配机制,推动产业转移对接、加强产业分工协作、优化产业布局,形成优势互补、错位发展、分工协作、结构优化、布局合理的产业发展新格局。②区域要素市场一体化机制与政策。通过激发要素市场活力,打破部门与地域分割,实现要素资源自由流动与优化配置。③区域协同创新机制与政策。以促进京津冀创新资源的合理配置、开放共享、高效利用为主线,通过制定差异化的区域创新战略、建立创新共同体、区域创新体系,共同打造引领全国、辐射周边的创新发展战略高地。④区域公共服务共建共享机制与政策。充分发挥京津两市优质公共服务资源的集聚优势和辐射带

动作用,按市场经济要求,强化合作机制、联动机制,促进教育、医疗卫生、社会服务等公共服务资源均衡配置,共建共享公共服务。⑤区域横向生态补偿机制与政策。以改善京津冀生态环境为目标,通过建立健全区域的生态补偿机制与配套政策,明确补偿范围,提高补偿标准,加大补偿力度,采取多元补偿模式,促进自然生态系统的恢复与良性循环。

本文也存在一些明显不足之处,如对机制创新与区域政策的关系从理论上阐述不够,同时在实际操作上两者如何对接还有待进一步研究。另外,对区域政策如何细化、实化,并提高其差异性、精准性与可操作性也未很好解决。以往人文—经济地理学者在区域发展与区域规划研究中,比较重视发展条件、发展方向与定位、发展目标与重点产业的研究,以及发展布局的规划论证,而对区域发展战略与规划的机制和政策研究较为薄弱,给规划的实施带来一定困难。因此,在京津冀协同发展中,必须围绕不同发展阶段协同发展的目标和任务,发挥人文—经济地理学的自然与社会科学交叉的学科优势,加强对机制创新的引领作用和区域政策保障作用的深入研究,提高各类政策的协同配套程度和可操作性,这都是今后的努力方向。

参考文献(References)

- 陈诗波,王书华,冶小梅,等. 2015. 京津冀城市群科技协同创新研究[J]. 中国科技论坛, (7): 63-68. [Chen S B, Wang S H, Ye X M, et al. 2015. Research on Beijing-Tianjin-Hebei Urban Agglomeration of collaborative innovation of science and technology[J]. Forum on Science and Technology in China, (7): 63-68.]
- 崔和瑞. 2006. 京津冀区域经济一体化可行性分析及发展对策[J]. 技术经济与管理研究, (5): 76-78. [Cui H R. 2006. Jing-Jin-Ji quyu jingji yitihua kexingxing fenxi ji fazhan duice[J]. Technoeconomics & Management Research, (5): 76-78.]
- 邓勇. 2016. 扬州市入河排污口调查与整治对策研究[J]. 水利发展研究, (8): 58-61. [Deng Y. Yangzhou shi ruhe paizhuzhou diaocha yu zhengzhi duice yanjiu[J]. Water Resources Development Research, (8): 58-61.]
- 樊杰. 2008. 京津冀都市圈区域综合规划研究[M]. 北京: 科学出版社. [Fan J. 2008. Jing-Jin-Ji dushiquan quyu zonghe guihua yajiu[M]. Beijing, China: Science Press.]
- 樊杰. 2016. 我国国土空间开发保护格局优化配置理论创新与“十三五”规划的应对策略[J]. 中国科学院院刊, 31(1): 1-12. [Fan J. 2016. Theoretical innovation in optimization of protection and development of China's territorial space and coping strategy of 13th Five-Year Plan[J]. Bulletin of

- Chinese Academy of Sciences, 31(1): 1-12.]
- 冯海波, 王伟, 万宝春, 等. 2015. 京津冀协同发展背景下河北省主要生态环境问题及对策[J]. 经济与管理, 29(5): 19-24. [Feng H B, Wang W, Wan B C, et al. 2015. Main ecological environmental problems and countermeasures in Hebei Province under the background of the collaborative development of Beijing-Tianjin-Hebei region[J]. Economy and Management, 29(5): 19-24.]
- 高树兰. 2016. 京津冀基本公共服务协同发展与财税政策支持探讨[J]. 经济与管理, 30(6): 12-17. [Gao S L. 2016. Discussion on the coordinated development of basic public service and fiscal policies support in Beijing-Tianjin-Hebei area[J]. Economy and Management, 30(6): 12-17.]
- 何树臣. 2016. 京津冀水源涵养功能区的横向生态补偿途径探讨[J]. 国土绿化, (6): 48-49. [He S C. 2016. Jing-Jin-Ji shuiyuan hanyang gongnengqu de hengxiang shengtai buchang tujing tantao[J]. Land Greening, (6): 48-49.]
- 何树臣, 王智慧. 2016. 京津冀水源涵养功能区横向生态补偿的途径研究[J]. 河北林业, (3): 26-27. [He S C, Wang Z H. 2016. Jing-Jin-Ji shuiyuan hanyang gongnengqu hengxiang shengtai buchang de tujing yanjiu[J]. Hebei Linye, (3): 26-27.]
- 胡之光, 陈甬军. 2016. 京津冀市场一体化研究综述[J]. 管理科学与工程, 5(2): 92-102. [Hu Z G, Chen Y J. 2016. A review on the market integration of Beijing, Tianjin and Hebei[J]. Management Science and Engineering, 5(2): 92-102.]
- 江曼绮, 谢珊. 2015. 京津冀地区市场分割与整合的时空演化[J]. 南开学报: 哲学社会科学版, (1): 97-109. [Jiang M Q, Xie S. 2015. Jing-Jin-Ji regional market segmentation and integration over time and space[J]. Nankai Journal: Philosophy, Literature and Social Science Edition, (1): 97-109.]
- 李惠茹, 杨丽慧. 2016. 京津冀生态环境协同保护: 进展、效果与对策[J]. 河北大学学报: 哲学社会科学版, 41(1): 66-71. [Li H R, Yang L H. 2016. The ecological environment protection integration of Beijing-Tianjin-Hebei: Progress, effects and countermeasures[J]. Journal of Hebei University: Philosophy and Social Science, 41(1): 66-71.]
- 李京文, 李剑玲. 2016. 京津冀协同创新发展比较研究[J]. 经济管理, 29(2): 13-17. [Li J W, Li J L. 2016. Comparative study on Beijing-Tianjin-Hebei collaborative innovation development[J]. Economy and Management, 29(2): 13-17.]
- 李玉涛. 2015. 京津冀地区基础设施一体化建设研究[J]. 经济研究参考, (2): 28-47. [Li Y T. 2015. Jing-Jin-Ji diqu jichu sheshi yitihua jianshe yanjiu[J]. Review of Economic Research, (2): 28-47.]
- 李志强, 张凤林. 2016. 环京津地区协同共建水生态文明调研建议[J]. 中国水利, (3): 10-13. [Li Z Q, Zhang F L. 2016. Huan Jing-Jin diqu xietong gongjian shui shengtaiwenming diaoyan jianyi[J]. China Water Resources, (3): 10-13.]
- 梁林, 刘兵. 2016. 京津冀基本公共服务均等化评价及河北省提升途径研究[J]. 河北工业大学学报: 社会科学版, 8(3): 1-10. [Liang L, Liu B. 2016. Equalization of basic public services of Beijing-Tianjin-Hebei region[J]. Journal of Hebei University of Technology: Social Sciences Edition, 8(3): 1-10.]
- 梁晓林, 谢俊英. 2009. 京津冀区域经济一体化的演变、现状及发展对策[J]. 河北经贸大学学报, 30(6): 66-69, 74. [Liang X L, Xie J Y. 2009. Integration of Beijing, Tianjin and Hebei: Evolution, current status, and development[J]. Journal of Hebei University of Economics and Trade, 30(6): 66-69, 74.]
- 刘晓春. 2010. 京津冀区域经济一体化研究[J]. 唐山师范学院学报, 32(3): 102-104. [Liu X C. 2010. The study on Beijing-Tianjin-Hebei regional economic integration[J]. Journal of Tangshan Teachers College, 32(3): 102-104.]
- 陆大道, 等. 1988. 京津唐区域地理[M]. 天津: 天津人民出版社. [Lu D D, et al. 1988. Jing-Jin-Tang quyu jingji dili [M]. Tianjin, China: Tianjin People's Publishing House.]
- 陆大道, 等. 1993. 环渤海经济区整体开发与综合治理[M]. 北京: 科学出版社. [Lu D D, et al. 1993. Overall development and comprehensive treatment in the Bohai Sea Economic Zone[M]. Beijing, China: Science Press.]
- 陆大道, 樊杰. 2009. 2050: 中国的区域发展[M]. 北京: 科学出版社. [Lu D D, Fan J. 2009. 2050: Zhongguo de quyu fazhan[M]. Beijing, China: Science Press.]
- 罗乙宁. 2014. 服务京津冀 打造跨区域要素市场协作发展平台: “京津冀产权市场发展联盟”在京成立[J]. 产权导刊, (8): 15-17. [Luo Y N. 2014. Fuwu Jing-Jin-Ji dazao kuaquyu yaosu shichang xiezuo fazhan pingtai: "Jing-Jin-Ji chanquan shichang fazhan lianmeng" zai Jing chengli[J]. Property Rights Guide, (8): 15-17.]
- 马慧强, 王清, 弓志刚. 2015. 京津冀基本公共服务均等化水平测度及时空格局演变[J]. 干旱区资源与环境, (11): 64-69. [Ma H Q, Wang Q, Gong Z G. 2015. The spatio-temporal evolution of basic public services equalization in Beijing-Tianjin-Hebei region[J]. Journal of Arid Land Resources and Environment, (11): 64-69.]
- 马淑萍. 2016. 进一步完善北京产业疏解政策[J]. 北京观察, (9): 42-43. [Ma S P. 2016. Jinyibu wanshan Beijing chanye shujie zhengce[J]. Beijing Observation, (9): 42-43.]
- 孙久文, 邓慧慧, 叶振宇. 2008. 京津冀区域经济一体化及其合作途径探讨[J]. 首都经济贸易大学学报, (2): 55-60. [Sun J W, Deng H H, Ye Z Y. 2008. The discuss of the Beijing, Tianjin and Hebei region economic integration and cooperation way[J]. Journal of Capital University of Economics and Business, (2): 55-60.]
- 孙丽文, 李跃. 2016. 京津冀一体化下协同创新研究[J]. 河北工业大学学报: 社会科学版, 8(1): 1-6. [Sun L W, Li Y. 2016. Coordinated innovation based on regional integra-

- tion of Beijing-Tianjin-Hebei[J]. Journal of Hebei University of Technology: Social Science Edition, 8(1): 1-6.]
- 孙明正, 余柳, 郭继孚, 等. 2016. 京津冀交通一体化发展问题与对策研究[J]. 城市交通, (3): 61-66. [Sun M Z, Yu L, Guo J F, et al. 2016. Integrated transportation development for Beijing-Tianjin-Hebei megalopolis: Problems & countermeasures[J]. Urban Transport of China, (3): 61-66.]
- 王辉, 张明. 2016. 京津冀协同视角下河北省承接首都功能疏解和产业转移的研究[J]. 统计与管理, (4): 88-90. [Wang H, Zhang M. 2016. Jing-Jin-Ji xietong shijiaoxia Hebeisheng chengjie shoudu gongneng shujie he chanye zhuan yi de yanjiu[J]. Statistics and Management, (4): 88-90.]
- 王玫, 王立源. 2015. 京津冀水源生态涵养区建设面临的困境及应对措施[J]. 环境保护, 43(16): 40-43. [Wang M, Wang L Y. 2015. Difficulties and measures in the construction of water ecological conservation areas in Beijing, Tianjin and Hebei[J]. Environmental Protection, 43(16): 40-43.]
- 吴良镛. 2002. 京津冀地区城乡空间发展规划研究[M]. 北京: 清华大学出版社. [Wu L Y. 2002. Research on the rural and urban spatial development planning for the greater Beijing region (Beijing, Tianjin and Hebei) [M]. Beijing, China: Tsinghua University Press.]
- 吴良镛, 等. 2006. 京津冀地区城乡空间发展规划研究(二期报告)[M]. 北京: 清华大学出版社. [Wu L Y, et al. 2006. The second report on the rural and urban spatial development planning study for the capital region (Beijing, Tianjin and Hebei) [M]. Beijing, China: Tsinghua University Press.]
- 张振. 2015. 京津冀区域一体化格局2030年基本形成: 访京津冀协同发展领导小组办公室负责人[J]. 中国经贸导刊, (25): 14-19. [Zhang Z. 2015. Jing-Jin-Ji quyu yitihua geju 2030 nian jiben xingcheng: Fang Jing-Jin-Ji xietong fazhan lingdao xiaozu bangongshi fuzeren[J]. China Economic & Trade Herald, (25): 14-19.]
- 朱云飞, 刘海涛, 王鑫鑫. 2014. 京津冀协同发展背景下河北承接产业转移的财政政策研究[J]. 河北工业大学学报: 社会科学版, 6(3): 8-13. [Zhu Y F, Liu H T, Wang X X. 2014. Fiscal policy of undertaking industrial transformation in Hebei Province under Beijing-Tianjin-Hebei integration[J]. Journal of Hebei University of Technology: Social Sciences Edition, 6(3): 8-13.]
- Daily G C. 1997. Nature's services: Societal dependence on natural ecosystems[M]. Washington DC: Island Press.

Innovation of mechanism and regional policy for promoting coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei

MAO Hanying^{1,2}

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. China Science Center of International Eurasian Academy of Sciences, Beijing 100107, China)

Abstract: Innovation of mechanism and regional policy are important means for adjusting and controlling the direction, goal, speed, and path of regional development. This article explored the effect of mechanism innovation and regional policy on coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region. The relationship between fairness and efficiency, and human and nature should be placed in an important position. According to the main tasks of the coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region in the near and medium terms, we put forward five key tasks of mechanism innovation and the policy support required: mitigate the non-capital function of Beijing orderly, optimize the industrial structure and spatial layout, build an integrated modern transportation network, promote equal basic public services, and strengthen environment protection. From a long-term and global perspective, we elaborated the key mechanism innovation and macro regional policies, including coordinated development of regional industry, integrative development of regional factor market, regional collaborative innovation, regional public service sharing, and regional horizontal ecological compensation. These policies could provide decision-making references for promoting the coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region.

Key words: Beijing-Tianjin-Hebei; coordinated development; integrative development; mechanism innovation; regional policy