

京津冀区域 经济一体化中存在的问题及对策

崔冬初 宋之杰

(燕山大学经济管理学院 河北 秦皇岛 066004)

摘要: 随着经济全球化进程加快和生产要素流动程度的加深,区域经济一体化已经成为国内外推动地区经济发展的主要力量,京津冀的一体化不仅能够促进北京、天津和河北等省市更好更快发展,而且对周边地区的未来发展以及整个国家的综合国力都会有巨大而持续的影响。本文就如何实现京津冀区域经济一体化进行了研究,并提出相应的对策建议,对促进京津冀地区的经济协调发展具有积极作用。

关键词: 区域经济一体化; 京津冀; 产业发展

中图分类号: F127

文献标识码: A

文章编号: 1007-7685(2012)05-0075-04

随着经济全球化的日益推进以及信息化的高速发展,大城市的作用越来越重要,大城市圈也越来越集中。城市在国际经济中的重要地位,迫切要求政府部门制定发展大城市圈、大城市群的战略和政策,以便我国更好地参与到国际竞争中。从我国目前的经济版图看,主要有三个大的城市群:一是长江三角洲城市带;二是珠江三角洲城市群;三是以北京、天津为双核的环渤海地区大北京都市圈,也就是京津冀地区,目前这个区域尚未真正形成有机联系,总体发展水平和势头也不及前两个地区。因此,推进京津冀区域经济一体化发展具有重要的战略意义。

一、京津冀区域经济一体化的现状

京津冀都市经济圈主要包括北京、天津、石家庄、唐山、承德、张家口、保定、廊坊、秦皇岛、沧州、邯郸、邢台、衡水等城市。随着京津冀区域经济的快速发展及其处于环渤海地区和东北亚的核心重

要区域的特殊地理位置,这一区域在中国乃至世界都占据重要地位。根据国家统计局的数据显示,2009年北京市地区生产总值为12 153.03亿元,天津市为7 521.85亿元,河北省为17 235.48亿元,京津冀地区生产总值占全国比重为10.84%,这一比重虽然低于长三角的17.32%和珠三角的18.50%^[1],但可以看出京津冀地区可以成为我国经济的新增长极,而且有可能成为推动我国北方地区乃至全国经济增长的“引擎”。但是到目前为止,京津冀区域经济一体化的发展还仅限于初始阶段,区域经济一体化效益没有被充分挖掘出来。

国家“十二五”规划纲要明确提出推进京津冀区域经济一体化发展,打造首都经济圈。^[2]这一政策的出台,标志着京津冀地区的发展已是国家层面的发展战略,京津冀区域经济一体化将进入实质性阶段。继京津冀一体化和首都经济圈作

注:本文是秦皇岛市科学技术研究与发展计划“京津秦都市圈空间演化过程中产业对接问题研究”(201101A545)的成果。

收稿日期:2012-01-10

作者简介:崔冬初(1981-),女,吉林长春人,燕山大学经济管理学院讲师,燕山大学管理科学与工程博士后科研流动站博士后。研究方向:区域经济、技术创新。

为国家战略出现在国家“十二五”规划纲要后,京津冀一体化进程得以加快。北京市规划部门已与河北省政府、天津市政府共谋京津冀规划蓝图。以交通为代表的基础设施建设将率先开始启动,未来京津冀地区居民仅持一张交通卡,既可乘坐地铁、公交,又可缴纳高速费用。目前,京津冀地区已相继建成京津塘、津沧、京沈、唐津、津保、津滨、津晋、津蓟、京津塘二线东段、海滨大道南段等 10 条(段)高速公路,初步形成了以天津中心城区和滨海新区为中心的对外辐射型高速公路网络框架。目前,京津冀的产业一体化仍在规划中,但在产业由北京向河北转移方面,即将有突破性工作。京津冀地区在农产品市场一体化方面水平发展较快,且状态平稳。据统计,廊坊市瓜菜 60%、肉类 41.5%、禽蛋 31.5%、牛奶 67.1% 销往天津;廊坊瓜菜和清真牛羊肉分别占北京市场的 18% 和 75% 左右。未来,京津冀地区将打造建筑市场一体化、人才市场一体化等多种一体化形式。

二、京津冀区域经济一体化存在的问题

(一) 各自为政现象严重 缺乏权威统筹部门

北京、天津、河北三个地区政府间缺乏密切合作是京津冀三地难以一体化发展的根本原因。为“争夺地方经济利益”,政府之间在制定政策时,并没有把区域利益作为行动的最终目的来考虑,这使得京津冀区域一体化的最终目标仍要受制于京津冀各自的行政目标。最明显的现象是京津冀地区的港口和机场重复建设,以港口建设为例:目前,京津冀地区共有秦皇岛港、曹妃甸港、京唐港、黄骅港以及天津港等 5 大港口,这些港口都在向着高效益的综合性港口发展,试图引领整个京津冀商业圈的发展。但京津冀港口体系服务对象有限,这些港口的功能在未来可能全面重复,这无疑会影响京津冀一体化的发展。虽然国家的“十二五”规划纲要将京津冀的区域发展提高到国家发展的战略高度,但三个地区之间各自为政的现象并不会因此缓解。京津冀既没有同属一省的绝对主管行政部门来统领,也没有绝对核心的内在城市来凝聚,因此,京津冀未来的发展迫切需要主管部门统筹规划。只有在各自利益主体通过对自己利益让步、折中的方式以京津冀区域利益最大化

为目标时,京津冀一体化进程才会加快。

(二) 区域一体化效率低 缺乏基础条件建设

京津冀区域经济一体化的实现需要建立在基础条件一体化的基础上,这样才能提高区域一体化的效率,加快区域经济一体化进程。但基础条件一体化的实施本身就是非常复杂,需要各级政府不断的磨合与协作。在京津冀政府各自为政的情况下,基础条件一体化的实现将面临很大的压力。如,在京津冀区域物流一体化、金融体系一体化等方面困难重重。京津冀无论在物流发展水平、物流一体化程度以及物流专业化程度等方面都远远落后于长三角和珠三角地区,而且不容回避的是由于京津冀行政区划观念过强、物流规划建设协调和衔接不足、物流运营管理协调不足、物流合作政策还相对滞后、除此之外,受经济发展水平和思想观念的影响,“分灶吃饭”的财税体制局限和产业互补性较差等因素,使京津冀区域物流合作面临许多新的挑战。金融体系的一体化将为区域经济一体化提供非常便利的投融资环境,但在京津冀金融体系一体化过程中,地方政府、金融管理局对区域金融合作的研究不足,对金融体系一体化缺乏政策指引,而且金融机构的合作还存在一定的盲目性。此外,在政策体制不完备的情况下,金融机构跨区域、跨行业经营的趋势,将使风险的传播和扩散更加容易。京津冀一体化问题自 2004 年“廊坊共识”提出以来,一体化的效率非常低,大部分成果多出在规划上,但这些规划的可行性到底多大还缺乏明确的论证。即便“十二五”规划纲要对区域经济一体化问题的提出可能将京津冀一体化的发展带入一个新的实质阶段,但京津冀一体化实施过程所需要的一些基础条件短期内仍然很难快速实现。由此可见,京津冀区域经济一体化需要多方共同努力配合,才有可能逐步实现。

(三) 地区经济发展水平差异明显,产业对接难度大

根据国家统计局《中国统计年鉴 2010》数据计算得出,2009 年北京、天津和河北人均国民生产总值分别为 69 248 元/人,61 253 元/人和 24 503 元/人,^[3] 由此可以看出,京津冀地区的经济发展水平差异十分明显。北京和天津作为京津冀区域

经济一体化的两个核心城市,其经济发展水平已经远远高于河北省。在京津冀一体化过程中,由地区经济发展水平差异导致的问题越来越凸显。由经济发展水平差异直接导致外商投资不平衡。根据国家统计局统计资料显示,2009年北京、天津和河北外商投资总额分别为1066亿美元、977亿美元和370亿美元。^[4]作为一种资本存量,外商直接投资的巨大差距使京津与河北的经济发展水平差距进一步拉大,外商直接投资的大规模进入,推动京津地区经济的快速发展,扩大京津地区的出口,同时为京津地区创造了更多的就业机会;而京津地区经济的快速发展,又进一步提高了当地居民收入水平,进而扩大了市场的容量,同时改善京津地区发展的外部条件,产生积极经济效益,从而为吸引外资进一步投资提供了有利的条件。由此,外商直接投资和地区经济发展之间形成一种区域循环累积因果效应,这种循环累积因果效应使得京津冀三省市的经济差距越来越大。京津冀地区的经济差异使得产业对接难度加大,就目前情况看,京津冀基本没有形成配套的产业链,包括联系紧密的京津区域在内,能够为企业提供配套服务的企业不多,大部分配套的产业链主要目的是把本地区企业消化掉。

(四) 竞合关系不清,产业重叠现象严重

北京和天津是京津冀区域中两大核心城市,京津两市无论是教育、人才、科技实力还是外资利用情况都拥有其他城市难以比拟的优势。北京是我国的首都,具有较强的产业配套能力,工业是其经济发展最重要的推动力量。天津是北方最大的工业基地。京津两市同处在京津冀区域内,经济实力接近。而两地在以往的政策制定上存在着严重的趋同现象,导致各自产业结构自成体系,相互之间在资源、项目、投资等方面展开激烈的竞争,使重复投资和重复建设等现象严重。京津冀区域经济一体化主要取决于京津一体化程度,而京津之间却存在着竞合关系不清、产业重叠等现象,这不利于京津冀一体化的发展。京津冀区域的两个核心城市的龙头地位或者中心城市作用并没有很好的发挥出来,而且京津冀地区除了北京、天津外,其他地区经济发展水平普遍偏低,地区间的发展差距很大。由此显现出地区间协作松懈、区域

整体性运作性差等特征,造成了产业结构重叠现象严重、资源配置效率低、市场建设无序等一系列问题。

(五) 生态环境状况严峻,对一体化发展提出更高要求

随着京津冀区域经济一体化发展的热度日益高涨,与此相关的环境问题逐渐凸现。根据国家海洋局公布的2010年天津市海洋环境公报显示,渤海湾水体自2004年监测以来始终处于严重的富营养化和氮磷比失衡状态,水体污染影响了海洋生态系统平衡,生物群落结构差。持续大规模围填海工程使滨海湿地面积大幅减小,导致许多重要的生物栖息地丧失,生物多样性降低。^[5]生态系统始终处于亚健康和不健康状态。由此可见,环境恶化为京津冀一体化发展提出了更高的要求。随着一体化的进行,产业对接、产业转移将逐步实现,这将给环渤海湾的生态发展带来巨大压力。如何确保企业在发展中节能减排、安全生产、防止生态环境进一步恶化,是京津冀一体化中需要时刻考虑的问题。

三、京津冀区域经济一体化的对策

(一) 从国家层面建立战略规划

京津冀区域经济一体化中的双核心以及处于不同行政区的特点,决定了只有在国家宏观层面建立凌驾于三方之上的权威部门,才能有效促进京津冀的发展。权威部门可以由国务院领导,国家发改委组织,专门成立京津冀区域发展委员会,委员会可以由发改委选派专人担任负责人,委员可以由京津冀各行政区的主要领导及企业代表和科研院所的研究人员组成,委员会负责从区域经济发展的宏观角度,全面衡量区域经济发展中京津冀各方需要承担的责任义务,在区域经济发展中所担当的角色以及应该为区域经济发展所做的贡献等。委员会的权力高于京津冀各行政主体,在政策制定时遵循少数服从多数的原则,对于重大改革方案以及分歧较大的方案,委员会没有办法协商解决的可以提交国务院。只有成立一个这样的机构,才能使京津冀区域经济一体化进入实质性发展阶段,才能有效防止各行政区只顾眼前利益,忽略区域总体利益的短期行为,加快京津冀一体化的发展步伐。

(二) 逐步完善基础条件建设

京津冀区域经济一体化是一项非常大的工程,它的发展轨迹与长三角、珠三角有很大不同,所以在其实施过程中并无固定的模式可以追寻,因而其最终一体化的目标并不是短期内就可以实现的。所以,在京津冀一体化的过程中,要逐步完善基础条件的建设,边摸索、边实践、边扩展。当众多为一体化服务的基础条件都形成时,一体化将很自然的实现。目前,可以继续交通领域加强基础条件的建设,拓宽京津冀区域的公路、铁路网络,优化京津冀地区各港口的服务功能,力争优先实现交通一体化,为物流一体化建立便利条件。同时,加强金融一体化建设,促进各地银行的交流合作,由于金融领域隐含很多风险,因此,在银行之间进行交流合作时一定要遵循审慎原则,不要急于追求市场份额而忽略潜在的可能风险,同时相关政府部门要做好预案,妥善处置在竞争中可能被淘汰的银行的后续安置工作。另外,经济发展水平相对落后的城市要进一步加强区域内的基础设施建设,缩小与发达城市的差距,为一体化中随时可能进行的产业转移、产业对接等提供良好的转接环境。

(三) 促进区域经济错位发展

京津冀区域经济一体化实现的最终目标是,京津冀地区的城市各自发挥地区优势,分工合理,形成完整的产业链,各要素根据市场规律在各城市自由流动,实现各城市职能优势互补、平等合作、协调发展的区域。未来发展中,可以把北京打造成知识型和服务型城市。一方面,着重发展电子信息、新材料、汽车制造技术等科技成分含量高的技术密集型研发企业。另一方面,加强现代金融业及信息服务等产业建设,吸引更多的企业将总部设在北京;把天津打造成重要工业基地和港口城市,着重发展工业,充分利用天津沿海区域拥有丰富资源的特点,积极发展以石油化工为主的多种化工工业,同时还要积极发展以电子信息、汽车、化工等为主的先进技术制造业,技术密集型企

业的研发部门可设在北京,生产部门可设在天津,还要积极发展天津的港口运输;着重把河北省打造成资源密集型重化工业区和劳动密集型产业集群,同时接受来自京津地区的产业转移。

(四) 提高企业技术创新能力

企业在发展中,只有不断提高自身的技术创新能力,才能在同质企业或重叠产业中脱颖而出,战胜其他竞争对手,实现企业的可持续发展。企业在发展中难免会遇到很多问题,有些困难可以通过政府的政策扶持帮助企业度过难关,但在京津冀区域经济一体化背景下,政府站在整个区域发展角度考虑问题,企业只有依靠技术创新,才能不断提高自身实力。随着区域经济一体化的进行,来自区域内的各同质企业或重叠产业中企业的竞争不可避免,在这个过程中,一些规模小、实力弱的企业会被淘汰,区域中的企业将形成新的格局,优胜企业将成为区域中产业对接或转移的主体,这是区域经济一体化发展的一个必然阶段。

(五) 发展环渤海区域循环经济

在区域发展过程中,优先考虑环境的承载力,将环境友好型产业作为发展的重点和项目审批的基本条件。区域经济一体化的目的是为了促进区域经济协调、可持续发展,单独追求经济增长而忽略环境保护的做法必须杜绝。为了促进该区域经济与环境协调发展,遏制环渤海区域的环境污染,必须建立环渤海区域环境立法,以“可持续发展”思想为战略指导,推动区域发展循环经济,推行清洁生产。

参考文献:

- [1][3][4]国家统计局.中国统计年鉴(2010)[M].北京:中国统计出版社,2011.
- [2]中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916.htm.
- [5]国家海洋局中国海洋环境质量公报[EB/OL].http://www.soa.gov.cn/soa/hygb/hjgb/A010901index_1.htm.

(责任编辑:晓 轩)