

# 京津冀一体化中的跨界治理问题及对策研究

刘菲<sup>1</sup> 翟丽艳<sup>2</sup> 孙秀伟<sup>3</sup> 宁强<sup>1</sup>

(1、廊坊市委党校,河北 廊坊 065000 2、河北医科大学,河北 石家庄 050017 3、北京城市学院,北京 100083)

**摘要:**京津冀一体化已是大势所趋,但围绕京津冀区域内共存的环境、资源、资本、产业、信息、人才、安全等问题却日益突出,且因各自利益诉求一直争执不休难以解决,严重阻碍了区域内的跨界治理,也直接影响到一体化进程,亟需通过大规划、合作联盟和制度建设,促进京津冀都市圈健康发展。

**关键词:**京津冀一体化;跨界治理;对策

近年 京津冀在交通互通、项目合作、学术技术交流、信息服务一卡通、旅游休闲生活等方面大大推进了一体化步伐,带来互惠共享、共建的最佳时机。但由于长期的区域行政分割、规划的各自为政及各自利益的短期占有,导致因对公共环境资源的责任不清、对人才发展环境的巨大差距、对产业布局的不协调、对信息技术拥有的不对称以及政策倾斜的严重不平等区域内共存问题,引发有关区域合作与共同治理等方面的诸多难题,抑制了京津冀都市圈的健康发展。本文力图综合分析,探寻京津冀一体化中涉及到的跨界治理问题,从而为推进跨界治理工作提供初步参考。

## 1 京津冀一体化进程中的跨界治理问题

### 1.1 区域对接、企业对接面临的跨区域环境治理问题

1.1.1 空气环境问题。由于对京津冀区域内主要污染物的来源、分布及成因等重要问题缺乏全面系统的认识和重视,一直以来对区域内大气污染源都没有实施有效措施根治。据中科院重大项目“京津塘区域环境污染调控技术与示范”的专家调研显示,京津冀区域每公顷年平均降尘量约1.2吨,相当于每平方米每月有10克灰尘沉降。其中,活性氮沉降量相当于发达国家的十几倍,有害重金属和多环芳烃的沉降量是欧美的几十倍。其中主要是二氧化硫、氮氧化物老污染物和臭氧、细粒子(PM<sub>2.5</sub>)等新型污染物。特别是今年上半年环保部三次发布城市空气质量,河北先后有7至6个城市位居前十,京津皆成为5月份空气最差前十之一,PM<sub>2.5</sub>指数超标严重,引发全国关注。但京津冀间却相互指责埋怨,如何治理依旧是个难题。

1.1.2 水环境问题。河北北部是京津冀的天然生态屏障,一直为京津及下游大多城市提供优质水源、调节流量和气候、调节地下水、生物多样性等多种生态服务。近几年,京津冀三地政府都对上游的这种长期无偿服务提供了专项补偿资金。但由于常年上游环境的无偿透支,此项资金远不能满足维护生态环境的需要。同时,环京津还有8万多平方公里的贫困带,此区域内河湖干枯断流、湿地山泉消失、水土流失加剧、地表水源污染、土地沙化、草场退化、森林破坏和沙尘暴的频繁发生,直接威胁环京津冀北地区城市供水安全和大气环境质量的改善。如天津、唐山频现供水荒,北京多次供水危机和应急调水、官厅水库饮用水水质降低等,都与环京津贫困带贫困性生态问题相关。特殊的区位优势决定了贫困和生态问题的双重存在,事关整个区域现代化和生态安全,具有重大的经济和政治影响。

## 1.2 人员频繁流动的跨界治理问题

1.2.1 人才交流与合作中的地域差别问题。2006年12月京津冀三地联合签订了《京津冀人才交流合作协议书》,协议提出,三方在举办人才交流洽谈会、技术项目洽谈会、招聘引进人才等方面逐步加强合作。几年来,廊坊市90%以上的高新技术企业与京津高校院所建立了稳定的合作关系,秦皇岛市与清华大学建立了研究生暑期社会实践基地,为近百家企事业单位开发科研项目。不过省区域内其他地市的人才吸纳状况还不尽人意,大多因为工资待遇低、科研环境差、产业链低端而长期存在人才向京津区域流动的趋势。据《中国人才发展报告》显示,京津对河北的辐射和带动作用十分微弱,相反吸收能力依旧很强大。这样的京津冀人才一体化必将形成人才单一流动,不仅严重流失河北自身的人才资源,而且加大区域内人才结构的不合理。

1.2.2 流动人口增多出现上访、犯罪等案件的协查问题。多年来,区域边界平安建设工作一直存在死角死面,导致边界区域产生的群众矛盾纠纷和治安隐患较多,特别是首都周边的市县乡,每到重大节日和重要活动日,都成为严控区域。但由于一些市县乡的部分群众自身利益问题没有及时妥善解决,加之进京成本低,不管大矛盾小纠纷常选择进京越级上访,给首都的社会稳定带来巨大压力。

河北在以首都的护城河、京津的安全带为荣的同时,更担负着如何管理因各种矛盾而导致的进京上访等维稳工作,同时也担负着对流窜作案人员的监控与打防。但由于区域内的管理限制,一方面在逐级上报过程中极易错过矛盾调处的有利时机,从而使矛盾升级;另一方面,由于各区域的防控与专项打击行动是在各自的地方政府主导下进行,在互通信息上不够及时,在统一行动上不一致,结果造成监控与打防的力度不够,使犯罪率高居不下,群众的安全感和满意度不高。

## 1.3 区域产业互补与服务京津的跨界协同问题

京津冀产业结构一直存在不合理现象,虽北京的大型重工业已经向外转移,天津港口服务产业在蓬勃发展,但总体上河北的产业很难与京津互补,特别是服务京津的产业链很不完善。

1.3.1 都市农业的兴起与困境并存。“围绕城市、依托城市、服务城市”具有生产基地、生态屏障、旅游休闲、引导辐射和示范教育等多种功能的都市农业,在京津冀都市圈中正成为新兴产业,并为京津周边农民寻找发展途径带来新机遇。2010年河北省成立了蔬菜产业发展局,已有近30个环京津蔬菜基地。又如廊坊以“休闲、高端、集约”定位新型农业

潜在的客户,而现有技术不能保障网上购物的安全性、保密性。隐私权不能得到保障,使许多消费者不愿参与网上购物。然而,在支付过程中消费者的个人资料和信用卡密码可能会被窃取盗用,有时还会遇到虚假订单,没有订货却被要求支付货款或退还货款,使消费者望而生畏。

## 4.3 对虚拟的购物环境缺乏安全感,对低效配送缺乏保障感

电子商务环境下,网络商店很容易建立,也容易作假,使消费者心存疑虑。目前仍缺乏完善的法律制度和规范手段,消费者的权益不能获得足够的保障。现在还缺乏一个高效成熟的社会配送体系,商品配送周期长、费用高、准确率低,低效的物流配送体系离顾客的实际要求相距甚远,影响了电子商务的发展。

## 5 总结

电子商务所关注的目标是如何用电子商务崭新的商业模式来改变供应链的运作过程,如何使网站的经营者和企业创造更多的利润,这就必须研究消费者的消费习惯和消费心理。特别是在互联网这种特定环境下的消费心理。我觉得有几点必需注意:

(1)价格并不是主要原因,互联网上销售的更多是虚拟产品、数字产品等这些网下并没有的东西,它能够保障竞争力,如果网下已经在销售的商品,在网上销售时就要考虑在价格上占据优势,更便宜一些,或者增加一些额外的服务来弥补价格上的不足。

(2)注意网站本身的改善。网站的格局、色彩、网站里商品的摆放方式、介绍文字、图片,以及商品是否齐全都直接影响着顾客的购买欲望。

(3)大大缩短顾客的购买成交时间。有些网站虽然做的很不错,而且商品也应有尽有,价格也不高,符合消费者的要求。但是,他在进行点击购买、到付款这个环节的步骤太多,有些网站为了吸引更多的顾客来网站上再次购物,设置了很多繁琐的登录关卡,要求顾客完成这样那样的填写资料之后才能进行购买付款,这些顾客嫌太麻烦,就放弃了商品的购买,转去其他方便的网站。这样的做法其实得不偿失。给顾客提供一个良好的购买环境以及方便的付款方式,缩短购买成交时间,本来就是留住顾客以及促进成交的一种形式。

## 参考文献

- [1]黄敏学.网络营销[M].武汉大学出版社,2001.
- [2]姜旭平.网络营销[M].北京,清华大学出版社,2003.
- [3]田剑,冯鑫明.电子商务环境下消费者行为分析[J].华东经济管理,2001,(1).
- [4]李忠艳.电子商务中的消费心理浅析[J].商业研究,2004,(11).



业态,保定则把自己定位于首都经济圈重要消费品生产基地与绿色农副产品供应基地、现代物流中转基地等。

然而,京津庞大的蔬菜消费却大多来自于山东,超市里百姓生活必需品也大多来自全国的各大品牌,河北的众多农副产品及地方特产却很少在京津见到。另外,北京的都市农业在北方较为领先,其五个发展圈框架基本成型,其第五圈虽然提到与外埠横向联系,但并未把重点放在与天津、河北的对接上,而是突出与山东等老基地对接。

1.3.2 休闲服务业遍地开花与知名度不高并存。目前各地都打出休闲旅游产业吸引各地消费人群,且在采摘、垂钓、农家乐、温泉养生、健身养老等城郊休闲项目上向园区规划发展,但大多存在分布零散、规模发展迟缓、休闲项目少、一条龙服务功能欠缺等问题,使河北的休闲服务业品牌少、知名度低,很难吸引京津冀各类人群的消费需求。

1.3.3 开发区及园区相邻与产业雷同并存。京津冀区域密布着各级别、各类型的开发区、产业园区,有的甚至已连在一起,如津滨工业园与廊坊开发区隔路相望。北京周边已被园区包围,如燕郊、大厂、香河、涿州、固安、顺义、通州、亦庄、海淀等。然而在划地开发的同时,各区域的各自规划与项目引进,不仅导致相邻区域产业雷同,更带来土地资源的过度占有和环境破坏,亟需大规划下的协调机制进行统筹。

1.3.4 公共资源合理共享与跨界共治问题。京津冀都市圈的公共资源极为丰富,但因京津两大直辖市的特殊地位,一直以来在公共资源的占有、享有以及政策倾斜上都得天独厚地拥有着先机和优越性,河北虽为近邻,且京津周边被河北各市县包围,但却很难同享优惠。自提出大北京战略以来,京津冀的轨道交通迅速发展,进京下卫的半小时时空对接,让周边群众有了便利条件,不过交通先行的良好构建也带来对各项共有资源如何共同维护、如何协同管理等问题,强化了京津的排外心理,对京津冀一体化极为不利。

## 2 解决的对策

解决京津冀一体化进程中的跨界治理问题应以平等协商为基本原则,以实现跨界区域利益共享共建为目的。其总思路是:以制度创新为保障,落实《京津冀都市圈发展规划》,建立完善区域一体化发展的体制机制,以环境治理为前提,通过产业整合、结构优化、资源合理使用与保护,提升京津冀区域空气、土壤、水的质量,保护植被及矿产等资源的合理存量,以基础设施建设为突破口,在道路、交通、港口、机场建设上实现对接与资源整合,以一体化市场建设为基础,促进资金、技术、人才、信息等生产要素的自由流动,以产业合作为核心,通过区域内各城市产业结构的调整和空间重组,加强产业联系,打造产业内部纵向与产业之间横向联系的产业价值链。从而形成以京津为核心,以周边城市为依托的城市经济职能互补、分工合理、协调优化的发展格局。

今年,河北省委书记周本顺频繁调访省内各市县,多次提出,随着国际化步伐加快,京津一定会形成世界性都市圈,这个都市圈的连绵区就在河北。因此,谋划此区域利益共同点,解决跨界间的各类问题,必将在今后的竞争与合作中凸显,应尽快抓住以下重点。

### 2.1 共同构建区域一体化合作联盟制度体系

区域一体化合作联盟制度体系应包括京津冀区域合作委员会(主要是以政府为主导的区域协调委员会)、各个层面的定期协商沟通机制(特别是高层领导定期会晤制度)、京津冀统筹发展机构(区域协调委员会下设的专门机构,如规划、基础设施、产业、资源、环境、人才、文化等方面)、区域间风险防范机制及相应的法律保障机制。此体系重点是成立国务院直属的区域合作委员会及其内部设立的负责日常事务的各专业委员会和工作小组(如京津冀重大基础设施开发管理委员会、京津冀航运中心管理委员会、京津冀环境治理委员会等专业或综合职能管理机构),不断拓展京津冀区域在交通、能源、水资源、生态保护、旅游发展、生产基地、人才交流、社会治安等方面的联合与协作。

自十八大及今年两会后,京津冀一体化步伐大大加快,5月,津冀双方签署了《天津市河北省深化经济与社会发展合作框架协议》。根据协议,天津与河北省将在推进区域一体化进程、完善交通网络体系、深化港口物流合作、提高水资源保障能力、推动产业转移升级、加强科技研发合作、加强农副产品对接、加快旅游会展融合、拓宽金融合作领域、建立合作协调机制十个方面,进一步深化合作,互利共赢。同月,京冀双方签署了《北京市—河北省2013至2015年合作框架协议》和十一个专项协议。如今,京津冀一体化依旧处在三方利益诉求及草拟发展规划阶段,亟需京津冀三地政府立足区域长远发展,在国家法律政策和区域一体化合作联盟框架下,突破原有体制机制障碍,协调区域间的利益关系。

### 2.2 加快建立资源共享与保护机制

京津冀地处环渤海区域的中心位置,聚集着北京、天津和河北8个

城市组成的都市经济圈,具有政治、区位、资源、科技、人才等多方面的优势,是我国北方发展程度最高的经济核心地区。三地在经济、资源上各有所长,而且互补性很强。北京拥有知识经济等优势,天津拥有加工制造业和海运等优势,河北则拥有重化工业和资源等优势。然而,多年来京津冀区域资源开采过度、水污染日趋严重、水资源大幅度减少、空气质量加剧下降,已造成京津冀在资源、环境、安全等问题上一荣俱荣、一损俱损的现实利益链条。因此,突出加快建立资源共享与协作保护机制,不仅有利于三方优势互补、协商负责,更重要是提升区域的整体环境与竞争力。

2011年,河北省委省政府把环首都绿色经济圈作为河北四大战略之首,目的就是要在京津冀合作中搭建一个共享平台。特别提出,要把环首都的14个县在交通、通讯、基础设施上实行同城待遇,首先在公共资源方面实现一体化。其中廊坊、保定、唐山等地已成为此区域中的核心位置,率先在享有便利交通、通讯基础设施上得益于京津两市强大的发展扩张机会。但同时在协同一致的机制中,三方还应协商建立起保护资源(土壤、水、植被、矿产等)的相应管理制度,特别是面对京津冀区域污染物存在严重区域内城市间相互输送问题,亟需建立起垃圾污水等协同治理机制,建立起改善空气质量和环境维护治理机制。另外,还应建立起跨界区域的社会治安监察维稳机制等。

### 2.3 以新型城镇化为指导整合开发区

中国的新型城镇化已是大势所趋,这是以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展等基本特征的城镇化,是大中小城市、小城镇、新型农村社区及各类开发区的协调融合发展、互促共进的城镇化。这将为打破原有地域行政布局创造条件,也将对跨界区域的种种难题提供解决的途径。

目前,各地一些开发区已率先试点推进新型城镇化建设,京津冀区域的开发区、园区大多也已成为各城镇新区的重要组成部分。能否把新型城镇化建设要求和京津冀跨界区域的开发区、园区等进行统筹规划,突出经济、人居、生态复合功能,将推动开发区朝着新型城镇化方向发展,起到双重效果。因此,三方政府应在京津冀都市圈规划基础上,修订完善各自的中长期规划,突出比较优势,鼓励分工与合作,以区域为单位建立自己的优势主导产业群,重新构建京津冀都市圈产业格局。首先,区域内相邻开发区、园区要按照地域和产业特点实现空间、产业布局的整合构建,提高土地、水等资源的利用率;其次要围绕开发区产城一体,优化功能布局,完善城市金融、物流、信息等综合服务功能,合理规划建设学校、医院、文化、体育等公共服务设施。要特别注意,必须避免借此机会盲目扩张、规划,上没有优势和前景的项目,必须避免出现新一轮资源浪费,特别是土地资源、空间资源的滥用。

### 2.4 积极为京津提供各种服务

服务京津是河北特别是环京津城乡区域一直以来的指导思想,但要做好服务必须找准自身优势和京津发展需求。重点应在环境建设、人才对接、农产品基地、休闲养老服务、产业资本吸纳等方面发挥作用。在合作发展中,河北要坚持“三不”,即不违背首都经济圈的规划,不上影响首都生态环境的项目,不增加首都城市功能疏解的压力。着力打造首都生态环境的“大屏障”,努力当好首都优质服务的“后勤部”,坚决当好维护首都和谐稳定的“护城河”。

其中,应突出发展休闲养老服务业,从前景上看,乡村趣味体验休闲、养老养生服务将会快速增长,河北应利用区位优势、产业特色,优先引导和培育集采摘、种养、垂钓、农家乐、购物等乐趣于一体的休闲生态产业链,特别是以特色种养为主要内容的体验式休闲产业和以保健养生为主要内容的养老产业。同时,乡村旅游开发应在自身品牌、品质、特色、新颖等方面做文章,尽量在档次、功能、创意等方面别具风格。目前京津冀周边多数城乡区域还没有开发跨界共享的休闲生态、养生养老产业链,市场空间极大。

总之,京津冀都市圈在一体化对接中面临的跨界治理问题很多,也很难短时间解决,需要相关配套的一系列协调机制,需要政策支持、技术互助、人才互动、治安互协、产业互补、资源环境共治,才有可能实现京津冀都市圈社会经济文化的共有、共享、共繁荣。

### 参考文献

- [1] 孙虎军.环渤海区域产业合作与发展对策研究[J].宏观经济研究,2009.08期.
- [2] 李燕.京津冀区域合作机制研究—基于政府制度创新视角[J].城市,2010.01期.
- [3] 深化津冀交流合作 推动区域协调发展.燕赵晚报,2013-05-22.

作者简介:刘菲(1963,9-),女,籍贯:河北省廊坊市,现职称:教授,学历:本科,研究方向:城市文化及发展。