

建国以来京津冀协同发展的历史 脉络与阶段性特征

魏丽华^{1,2}

(1.河北省党校,河北 石家庄 050016;2.中央党校研究生院,北京 100091)

摘要:京津冀协同发展是一个历史悠久的话题。在建国以来的60多年的漫长历程里,京津冀的协同发展在跌宕起伏中经历了行政区划频繁调整时期、协同发展初步萌芽期、单打独斗期、踌躇推进期、历史转折期等5个历史阶段,并呈现出了各自不同的历史阶段性特征。全面系统地梳理从建国后到现在京津冀协同发展所走过的漫长历程,总结各个时期的历史阶段性特征,可以为更加精准地把握京津冀协同发展的未来前景提供有益参考。

关键词:建国以来;京津冀;协同发展;历史脉络;历史阶段性特征

中图分类号:K 27

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2016)06-0143-08

京津冀三地,地缘相近,人缘相亲,历史同源,文化同脉,渊源深厚。从建国后到现在,三地之间无论是在行政区划,还是产业、市场等领域,都始终存在着千丝万缕、错综复杂的联系。改革开放后,伴随着世界范围内区域经济一体化浪潮的推进,京津冀的一体化进程日渐浮出水面。从20世纪八十年代京津冀区域合作概念诞生伊始,在中国30多年的改革开放历程中,无论是各级政府层面,还是各路专家学者,都对京津冀一体化投入了诸多热情,出台了涵盖各个层面的一系列战略规划,绘就了一幅幅近乎完美的发展蓝图。然而,令人遗憾的是,很长一段时期内,京津冀一体化进程依然更多地处于自然、自发阶段,经济运行的分散化大于一体化,分割强于依存,排斥多于合作,原有计划经济体制下遗留的一些不合理、不平等因素仍然在发挥作用,在区域经济发展过程中引发了诸多矛盾和问题。直到2014年,京津冀

协同发展上升为国家战略,才正式掀开了京津冀区域一体化发展的新篇章。全面系统地梳理自建国到现在60多年来京津冀一体化所走过的风雨历程,深刻把握其演进的历史阶段性特征,能够充分坚定我们将京津冀城市群培育发展成为世界级城市群的信心与决心。

一、建国后到改革开放初期 (1949-1979)

(一)历史事件回眸

河北省作为新中国的建制省,设立于1949年7月12日。当时的河北省,共辖4市(唐山市、石家庄市、保定市、秦皇岛市)、10个专区(包含天津专署)、10个镇、132个县,共有人口3100万人^[1](P400)。中共河北省委、省人民政府的成立,是河北省政治历史

收稿日期:2016-08-20

基金项目:河北省社会科学基金项目“协同发展战略下培育京津冀新型战略性城市增长极研究”(HB14YJ005);国家社会科学基金项目“污染溢出视阈下京津冀产业布局跨区域政策研究”(13BJY077)

作者简介:魏丽华,中央党校政治经济学专业博士研究生,河北省党校经济学教研部副教授,主要从事政治经济学和产业经济学研究。

中的一件大事,标志着河北省结束了长达12年的冀东、冀中、冀南、太行等几个行政区的分割历史,开始走向统一^[2]。

然而,好景不长,为了便于领导,恢复与发展生产和进行各项建设事业,1949年9月与11月,北平改为北京,天津成为直辖市,以这两大事件为标志,很快掀起了京津冀行政区划调整的两次浪潮。

第一次行政区划调整的浪潮主要集中在1950年到1958年,其突出特点是京津冀三地行政区划的不断调整与变更。1950年11月,河北省汉沽镇的北塘车站以北至金钟河北岸及天津县第七区大梁子等五个村划归天津市。1952年4月河北省天津专区的天津县划归天津市;11月15日,又撤销平原省、察哈尔省建制,把原为察哈尔省所辖的赤城、宣化、万全等十县及察北的崇礼、张北等六县及张家口、宣化两市划归河北省属。河北与山东两省过去在毗连地区互划的县份,归还原建制^[3](P432)。1953年6月,河北省宁河县第九区的北窑村、河头村、中心桥、五十间房、义和庄等五个行政村划归天津市塘大区。1955年,撤销热河省建制,其原来管辖的承德等8县和承德市划归河北省,建立承德专区。1956年2月24日,河北省通县所属金盏、孙河、上新堡、崔各庄、长店、前苇沟、北皋7个乡划归北京市东郊区管辖。河北省昌平县所属行政区域(高丽营镇除外)划归北京市管辖^[4];9月,河北省静海县的薛家庄村划归天津市。1958年2月11日,中华人民共和国第一届全国人民代表大会第五次会议,根据国务院时任总理周恩来提出的议案,决定将天津市改为河北省省辖市、省会^[5]。1958年3月7日,河北省通县、顺义、良乡、大兴、房山等5个县及通州市划归北京市。至此,北京市总面积为8879平方公里,人口为545万余人。

第二次行政区划调整出现在1958年底到上世纪七十年代末。与第一次大规模的行政区划调整相比,此次的区划调整的突出特点则是:河北省不断将一部分行政区调整到了天津,进一步充实了天津的地域版图。1958年12月20日,撤销天津专区,将所属盐山、黄骅、静海、任丘、武清、霸县、河间、交河、献县、吴桥、宁津、沧县等12个县划归天津市;1959年1月15日,唐山专区的宁河县划归天津市;1960年4月21日,将唐山市的蓟县、宝坻县划归天津市;1960年6月12日,将天津市所辖汉沽区划归唐山市;1961年3月16日,天津市各县划为天津和沧州两个专区,沧州专区由省领导,天津专区由省、市双重领导,下辖蓟县、宝坻、武清、文安、安次、静海、胜

芳9个县;7月17日,天津专区划归河北省直接领导,蓟县划归唐山专区。1962年8月15日,唐山专区所属汉沽市划归天津市,改为汉沽区。此时期的一个标志性事件就是河北省省会的回迁。1966年4月24日,根据中共中央指示将河北省省会由天津市迁回保定市。这预示着中央对京津冀三地的行政区划调整和战略定位又有了新的布局。很快,在1967年1月2日,天津市改为了中央直辖市。至此,京、津、冀三个独立的行政区划就此形成。

在这之后,京津冀三地的行政区划在经历了短暂的平稳运行后,于20世纪70年代又有了两次调整。一次是在1973年7月16日,根据国务院关于“将河北省蓟县等五个县划归天津市”的批复,确定从当年8月1日起,将蓟县、宝坻、宁河、武清、静海5县划归天津市;另外一次则是在1979年6月,将河北省遵化县的官场、出云岭、西龙虎峪3个公社及石门公社的西果各庄大队、小辛庄公社的景各庄、赵各庄等50个大队的101平方公里划归蓟县。至此,京、津、冀三省市的行政区划范围就此确定。

(二)历史阶段性特征:行政区划的频繁调整

这一阶段的历史特征最突出表现就是行政区划的频繁变动。由于这一时期刚好处于建国后国民经济的起步发展期,各种矛盾和问题有待于化解,经济社会百废待兴。而此时京津冀行政区划不断调整与变更的一个重要原因是资源和国土资源的分配解决问题,这也深刻揭示出了三地间盘根错节的基于经济利益、政治利益和社会发展利益等多元利益博弈背后的历史根源。

二、改革开放初期到“八五”末期 (1980-1995年)

(一)历史事件梳理

为了推动经济迅速发展,1981年,华北地区率先打破地区分割,成立了全国最早的区域协作组织——华北地区经济技术合作协会,开展区域经济联合。这可以被看作是改革开放初期,华北地区推动一体化进程的最早雏形。

为响应国家加强国土整治工作的决定,1981年10月国务院批准设置国土局。国土局成立后牵头办的第一桩大事,就是组织力量研究编制《京津唐地区国土规划纲要》^[6]。1982年的《北京城市建设总体规划方案》中最早出现了“首都圈”的概念。在当时,“首

都圈”由两个圈层组成:一是北京、天津两市和河北省的唐山、廊坊和秦皇岛三市组成的内圈;外圈则包括承德、张家口、保定和沧州4市。这个规划也被认为是首都经济圈发展规划的最早版本。

1982年,由原国家计划委员会牵头开展了“京津唐地区国土总规划研究”,形成了涵盖范围包括北京、天津和唐山等地在内的《京唐地区国土总体规划》和农业、工业、能源、城市、生态与环保等8个专项规划。在现存可查的资料里,这可以看作是政府部门研究京津冀一体化的开端。为了推动京津唐地区的国土规划工作,国家计委还成立了京津唐国土规划办公室,负责组织协调工作。到了1985年,国务院要求国土局抓紧编制《全国国土总体规划纲要》,由于人手紧缺,国土局暂停了搞了两年多的京津唐国土规划试点^[6]。

1986年,时任天津市市长的李瑞环同志提出环渤海区域合作问题。环京津冀区域经济概念随之提出。在他的倡导下,环渤海地区15个城市共同发起成立了环渤海地区市长联席会。

1988年,北京与河北环京地区的保定、廊坊、唐山、秦皇岛、张家口、承德等6地市组建了环京经济协作区,建立了市长、专员联席会议制度,设立了日常工作机构并建立了信息网络、科技网络、供销社联合会等行业协会组织。相继创办了农副产品交易和工业品批发市场,通过投资入股、联合生产、技术合作等多种方式发展跨省市的企业联合与协作,涌现了一批北京与河北跨区域的联合企业与合作项目,北京一些劳动密集型产品的生产开始向周边地区扩散或在周边地区寻求加工配套^{[7](P17)},卓有成效地推动了区域经济合作。

到了20世纪80年代后期,中国科学院又开展了“京津渤地区发展与环境研究”和“京津地区生态系统功能与污染综合防治研究”,从理论与实践的结合上研究揭示了该区域发展中的问题,提出了合理利用资源、协调发展产业、加强污染综合防治等一系列措施和方案^{[7](P13)}。这些研究成果对于深化京津冀三地的合作,提供了前期依据。

(二)历史阶段性特征:协同发展初步萌芽

作为京津冀协作的开端,基于当时我国国民经济发展的现状,这一时期的区域合作呈现出以下特点:第一,在当时计划经济体制下,国有经济占主导地位,区域合作更多的是以政府为主导。因此,区域合作的实质是地方政府间的合作,企业只是项目的执

行者;合作的领域以地区间物资调剂为主,也有少量的技术协作和经济联合。第二,以计划经济为主导,行政分割自成体系、各自为政的执政观念下,三地之间的竞争关系远远超过协作。三地在资源、能源、投资、项目等领域的集中竞争,使得三地之间的关系更加的“微妙化”。

三、社会主义市场经济体制确立并快速发展期(1995-2004年)

以1992年邓小平同志南方讲话和中共十四大的召开为标志,在中国大地上掀开了建立社会主义市场经济体制,加快发展、集中精力把经济建设搞上去的新篇章。这个时期是我国改革开放发展的加速期,也是京津冀单打独斗、盲目竞争期。

(一)历史事件的脉络梳理

1995年,河北省确立了“两环开放带动(内环京津,外环渤海)”战略在全省经济发展中主体战略的地位。“两环开放战略”的提出,对于推动河北省经济发展,促进京津冀经济一体化,扩大对以京津为代表的国内开放和以三大港口为支点的对外开放,发挥了重要作用。

基于环渤海地区重要的区域发展意义以及盲目竞争的现状,1996年国家在《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标规划纲要》中明确提出,我国要“按照市场经济规律和内在联系以及地理自然特点,突破行政区划界限,在以后经济布局的基础上,以中心城市和交通要道为依托,逐步形成7个跨省区市的经济区域”。其中,第一个是长江三角洲,第二个就是环渤海地区。当时对环渤海地区的定位是:发挥交通发达、大中城市密集、科技人才集中、煤铁石油等资源优势,以支柱产业、能源基地和运输通道建设为动力,依托沿海大中城市,形成以辽东半岛、山东半岛、京津冀为主的环渤海综合经济圈^[8]。

1996年,《北京市经济发展战略研究报告》中首次提及“2+7”模式“首都经济圈”的概念,即以京津为核心,包括河北省的唐山、秦皇岛、承德、张家口、保定、廊坊和沧州7个市,面积共16.8万平方公里。到了90年代末,为理顺城市和区域发展的关系,推进首都城市的现代化和国际化,促进京津冀城市和区域间的合理分工,由清华大学吴良镛教授主持,会同北京、天津和河北三省市的主要城市和区域发展

决策管理研究部门近百名专家,开始展开《京津冀北(大北京地区)城乡空间发展规划研究》。2001年规划出台,从而将京津冀一体化发展研究提升到了一个新的阶段。在这份规划里,“大北京”规划的核心内容就是把分属北京、天津与河北的京津唐和京津保两个三角地区以及周边的承德、秦皇岛、张家口、廊坊、沧州和石家庄的城市部分地区的城乡规划统筹进行研究。“大北京”规划的基本思路是以北京、天津“双核”为主轴,以唐山、保定为两翼,廊坊为腹地,疏解大城市功能,调整产业布局,发展中等城市,增加城市密度,构建“大北京”地区组合城市;京、津两大枢纽进行分工与协作,实现区域交通运输网从“单中心放射式”向“双中心网络式”转变;城市沿区域交通轴,呈葡萄串式分布发展,相互以生态绿地连接;建立行之有效的区域协调合作机制,在区域整体协调原则指导下,对这一地区原有城市总体规划进行调整,共同推进建设世界城市的战略^[9]。

(二)历史阶段性特点:单打独斗,盲目竞争

综观这一时期京津冀的发展,主要呈现以下特点:第一,战略上逐渐重视。基于当时快速的经济社会发展现实,无论是京津冀三方微观主体,还是国家宏观层面,都日益重视区域的一体化统筹推进,经济合作领域的对接日益密切。在三地各自的发展战略规划中,都寄予了对方以及京津冀整体区域足够的重视与期望。第二,实践效果并未推进。虽然一体化统筹推进区域发展的理念已经逐步得到认可,但受地方利益的驱使和政府GDP考核机制的局限,各地忙于自我发展而无暇顾及区域一体化的统筹推进。此外,在当时“大而全,小而全”体制影响下,京津冀的发展路径均以“全能型”城市为主,例如北京的政治、经济、文化中心;天津的产业发展也几乎无所不包,兼容并蓄。为了构建本地齐全完备的产业体系,三地之间关于资源、产业、项目、市场的过度竞争普遍存在,例如京津之间的项目之争、津冀之间的港口之争等。这也是长期以来京津冀未达成深层次协作的根本性原因。第三,随着市场经济体制的建立,以政府为主导的区域合作日益不能适应市场经济体制下的“小政府、大市场”的转变,而以市场为导向的区域合作体制远未形成。因此,此时的区域协作暴露出“政府与市场双乏力”的尴尬,从而导致京津冀三方仍以各自的经济 development 作为各项工作的根本出发点,对于一体化进程的实质推动仍非常缓慢。各项规划以及区域合作更多的是停留在概念层面上,没有实

质性进展。

四、新世纪新推动期 (2004—2014年)

进入新世纪后,随着经济全球化和我国加入WTO,以广州、深圳为核心的珠江三角洲和以上海为核心的长江三角洲经济先发地区,掀起了新一轮区域经济合作浪潮,并由此带动了整个区域社会经济的进一步发展。在这种形势下,京津冀都市圈的合作再次受到政府、企业以及理论界等各个层面的高度关注。由于区域合作已成为世界经济必然趋势,打破行政界限,整合区域资源,加强区域合作,提高区域整体竞争力,是地区经济社会发展的必然选择。京津冀三方对区域合作的认识不断提高,进行区域合作的愿望日益增强。

(一)重要历史事件回顾

2004年2月,国家发改委地区经济司召集北京市、天津市和河北省三地的发改委在廊坊就推进京津冀区域一体化进程,加强京津冀经济交流与合作达成了十点共识,决定启动京津冀区域发展总体规划和重点转向规划的编制工作,共同构建区域统一市场体系,消除壁垒,扩大相互开放,创造平等有序的竞争环境,推动生产要素的自由流动,促进产业合理分工。这开启了京津冀都市圈区域合作的新时期,意味着新的历史背景下,京津冀经济合作拉开了序幕。之后,京津冀三地高层领导频繁接触,标志着京津冀区域合作进程将加速进入更具实质意义的阶段。2004年5月21日,在北京召开的由北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、山东环渤海七省市自治区领导同志参加的“环渤海经济圈合作与发展高层论坛”达成三点共识:一是建立环渤海合作机制,推动环渤海地区经济一体化;二是召开五省二市副省级会议,正式建立环渤海合作机制;三是鉴于河北廊坊的区位优势,将合作机构的日常工作班子设在廊坊。

作为落实“5·21”北京共识的一项重要举措,2004年6月,召开了由博鳌亚洲论坛秘书长龙永图担任主席,国家发改委、商务部负责人、环渤海地区五省二市政府副省级领导及政府副秘书长、发改委、商务厅、研究室负责人等参加的环渤海七省市自治区会议。重点围绕建立环渤海地区合作机制、合作机制计划在2004年开展的主要工作以及相关问题进行深入磋商,达成《环渤海区域合作框架协议》,这标志着

环渤海地区合作机制已从构想、探索进入到全面启动和实践阶段。

2004年11月,国家发展和改革委员会地区经济司召集北京市、天津市、河北省发展和改革委员会的负责人开展了京津冀规划座谈会,宣布正式启动京津冀都市圈区域规划编制工作。然而,就京津冀都市圈包含的范围和亟需突破的领域等关键性问题,京津冀三地处于各自利益考虑,并未达成最后共识,导致规划最后一再难产,成为史上“最难编制的区域规划”,京津冀一体化的实质性推进,艰难依旧。

2005年1月,国务院常务会议通过了《北京市总体规划(2004—2020)》。规划提出,加强京津冀地区的协调发展,要基本形成以北京、天津为中心的“两小时交通圈”。同年6月,国家发改委在唐山市召开了“京津冀区域规划工作座谈会”,京津冀三地的城市协调发展开始加快。

2005年8月17日,亚洲开发银行公布的《河北省经济发展战略研究》报告首次提出“环京津贫困带”概念。指出:环京津地区目前存在大规模的贫困带。报告认为,这会对京津冀地区的现代化和生态安全造成一系列负面影响。为消除环京津贫困带问题,报告首次提出“建立京津冀北生态经济特殊示范区”的措施。当时,国家发改委有关人士表示,京津冀规划已纳入“十一五”期间加紧推进的区域规划之列。

2006年1月,北京市在公布的《北京市国民经济和社会发展第十一个五年计划发展纲要》中,首次把首都的发展放到区域空间中来谋划,提出按照国家京津冀都市圈区域开发的整体部署,建立交流合作的长效机制。其在规划中明确坚持“国家首都、国际城市、文化名城、宜居城市”^[10]的发展定位,不再提及“经济中心”,从而结束京津争夺区域经济发展“龙头”的历史,为京津冀协调发展提供了前提。

同时,天津市的角色定位也日渐清晰。在2006年1月天津市公布的《天津市国民经济和社会发展第十一个五年计划发展纲要》中,天津明确提出要把天津建设成为“现代化国际港口大都市和我国北方重要的经济中心”;强调“要立足天津、依托京冀、服务环渤海、辐射‘三北’”。要“加强与周边省市的交流与合作,打好‘服务牌’。加强与环渤海各港口的合作。与有关省市共同促进京津冀的发展”^[11]。

河北省在其《十一五规划》中明确提出,深入实施包括两环开放带动在内的四大主体战略(四大主体战略为:科教兴冀、两环开放带动、城市化和可持续发展战略),坚持促进区域协调发展,深入落实“一

线两厢”区域发展布局。

2006年,国家发展和改革委员会在唐山召开动员大会,宣布正式启动京津冀都市圈规划的编制。此次动员大会提出用一年时间完成规划编制。当时规划范围是“京津冀都市圈(2+7)”,即以京津为核心,包括河北省的唐山、秦皇岛、承德、张家口、保定、廊坊和沧州7个市(即河北省除了地处中南部的石家庄、邯郸、邢台、衡水以外的其他7个地级市)。后来,又拓展为“2+8”模式,即又加上了石家庄。这也就是所谓的京津冀一体化规划的2.0版本。在这个规划里,决定建立京津冀发展和改革委员会定期协商制度,研究地区经济发展中的重大问题并提出对策建议;尽快建立京津冀省市市长高层定期联席会议制度,议定合作重大事项,制定促进共同发展的地区政策和措施;联合设立协调机构,落实省市市长联席会议确定的任务^[12]。这标志着京津冀区域一体化进入到一个新阶段。

此次会议召开的背景是,国家“十一五”期间要推动区域规划的编制,计划先搞四个试点:京津冀都市圈规划、长三角城市群规划、成渝经济区规划、东北地区规划。第一种类型是都市圈,就是以北京、天津为核心,辐射带动周边地区的发展;第二种类型是城市群,最初确定的范围仅包括长三角16个城市;第三种类型是经济区,包括成渝经济区和东北地区。四个规划试点几乎同时启动,其中东北地区的规划于2007年编制完成并获得批准,长三角城市群规划和成渝经济区规划于2010年获得国务院批准。而京津冀都市圈规划直到“十一五”规划末仍在审批制定中。

2006年10月,由吴良镛院士主持的《京津冀地区城乡空间发展规划研究》二期报告正式向外发布。该报告首次提出了“首都地区”概念,并对京津冀地区的发展提出了多项构想。报告提出以“首都地区”的观念构筑“一轴三带”空间发展骨架;建议完善区域综合交通体系,引导区域空间发展;呼吁合理开发资源,建设良好人居环境;还提出了推进京津冀地区空间协调发展的建议。

2006年10月11日,京冀两地政府签署了《北京市人民政府、河北省人民政府关于加强经济与社会发展合作备忘录》。从备忘录涉及的内容看,其涉及了交通对接、资源补偿、能源开发、京企移师河北、协作“无障碍”、社会事业合作等诸多领域。京冀合作的意愿和诚意令人鼓舞。

2008年2月,“第一次京津冀发改委区域工作联席会”召开。京津冀发改委共同签署了《北京市、天

津市、河北省发改委建立“促进京津冀都市圈发展协调沟通机制”的意见》。国家发改委还组织了京津冀公路通道发展调研会议。

2010年10月,河北省政府《关于加快河北省环首都经济圈产业发展的实施意见》正式出台,提出了在规划体系等6个方面启动与北京的“对接工程”。标志着河北省“环首都绿色经济圈”规划的出台。然而,在有关环首都经济圈的表述上,北京提出的“首都经济圈”与河北仍有着微妙的不同。河北提出建设京东、京南、京北三座新城承接北京人口,北京的“首都经济圈”的重点是卫星城的建设。

2010年11月,在“进一步加强京冀合作座谈会”上,河北省政府与北京市政府达成了共同建设环首都经济圈的一揽子协议,京冀正式联手打造环首都经济圈。协议的一项重要内容就是,河北的廊坊、保定、承德、张家口等4市13个县市的话区号将全部与北京统一,变成“010”,北京与河北的信号距离和心理距离进一步拉近。除了区号统一以外,其他规划还包括1-2年内,通过高铁、轻轨、地铁、高速公路等立体交通设施建设,在环北京区域建成名副其实的半小时经济圈;3-5年内,环首都经济圈内城市与北京之间互相承认养老、医疗等社会保险(即在北京交社保,在河北也能就近报销)。如果这些设想实现,意味着河北省环北京区域会基本完成与北京同城化。规划中的环首都经济圈包括张家口、承德、廊坊、保定四个地级市以及上面列举的13个县(市)。这些县(市)首尾相连,全长999.5公里,面积达到27060平方公里。根据京冀政府达成的共识,双方将用3到5年时间,实现打造环首都经济圈目标。

2010年,报国务院审批的京津冀都市圈区域规划一直无下文^[13]。2011年2月国家发改委又启动了首都经济圈的规划和编制,但进展一直较慢。2011年3月,国家“十二五”规划纲要发布,与此相关的表述是:推进包括京津冀在内的三大区域(三大区域为:京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区)的经济一体化发展,“打造首都经济圈”,重点推进包括河北沿海地区在内的五大区域(五大区域为:河北沿海地区、江苏沿海地区、浙江舟山群岛新区、海峡西岸经济区、山东半岛蓝色经济区等)的发展。这标志着以京津冀为核心的首都经济圈和河北沿海地区发展规划上升为国家战略。京津冀一体化发展,迎来了前所未有的发展机遇。

然而,“首都经济圈”概念提出后,关于其涵盖的范围又引起了广泛争论。目前,学界有关首都经济圈

空间范围的界定主要有“2+5”、“2+7”、“2+8”、“2+11”等多个方案。直到2013年12月20日,在首都经济圈发展规划编制工作座谈会上,国家发改委地区司司长范恒山对首都经济圈该不该纳入天津,明确表态:“规划的编制出台不仅对北京市、对京津冀两市一省发展有重要意义”;“规划编制在总体上要把握凸显首都地位、体现双城联动”。这意味着,天津整体纳入首都经济圈。从上可以看出,社会各界对首都经济圈范围的争议,是始终存在的。

2011年5月18日,以“首都经济圈,发展新商机”为主题的首届京津冀区域合作高端会议在河北廊坊召开。国家发改委和京津冀三地的领导、专家与来自美国、韩国、新加坡等地的专家就首都经济圈和京津冀一体化进行了深入的交流和探讨。2012年建设“首都经济圈”、河北省“沿海发展战略”、“太行山、燕山集中连片贫困区开发战略”等3大战略同时被纳入国家“十二五”发展规划。2013年,京津冀三地关系实现较大突破。3月24日,京津合作协议签订;5月20日和5月22日,河北省分别与天津和北京签署了合作框架协议。与此前三地间的协议不同,这三份协议的签订包含了大量详实、具体的内容。2014年1月,北京市《政府工作报告》提出,落实国家区域发展战略,积极配合编制首都经济圈发展规划,抓紧编制空间布局、基础设施、产业发展和生态保护专项规划,建立健全区域合作发展协调机制,主动融入京津冀城市群发展。

(二)历史阶段性特点:踌躇推进,纠结中前行

第一,国家层面上积极推动京津冀一体化的进程日益加快。随着市场体制的不断完善,区域合作开始由过去的单一的政府主导型逐步向政府与市场共同推动型转化。尤其是市场体制的主导作用在不断增强,区域合作的内生动力逐渐增强。因此,涉及各具体领域的一体化规划不断签署,京津冀三地高层领导频繁接触,一体化体制机制进入了破冰期,推动了京津冀区域合作进程进入了更具实质意义的阶段。

第二,虽然区域合作领域较上一阶段有所扩大,但多为资源、生态和环境保护等方面的合作,合作领域的广度和深度十分有限;涉及到经济发展、产业对接、资源共建共享等实质性领域的合作,更多的依然停留在战略概念层面上。

第三,受行政分割体制等制度性约束影响,在全国各地“GDP锦标赛”式的地方利益角逐中,京津冀三地仍无法摆脱“自说自话”,一切行动的出发点均

从各自“一亩三分地”利益出发的根本性短板,对各自利益最大化的过分追逐导致关键性共识无法有效达成,从而导致区域内部的行政区经济分散化大于一体化,分割强于依存,排斥多于合作,原有计划经济体制下的区域内部,特别是城市群之间形成的一些不合理、不公平等因素仍然在发挥作用并不断强化,进而在区域经济发展过程中引发了诸多矛盾和问题,导致实质意义上的协同发展仍未从根本上实现“破冰”。

正是这些因素与特点的存在,导致京津冀区域虽然是中国改革开放后第一个真正意义上的区域经济合作组织的诞生地,但是,30多年的发展,无论是在经济总量方面,还是在区域经济合作取得的成效方面,都已经落后于长三角和珠三角;无论是初期提出的京津唐发展规划,还是后来成立的环渤海地区合作组织,以及达成的以“廊坊共识”为代表的一系列共识、备忘等,都没有在推动区域经济综合竞争力提升发挥出应有的作用。60多年踟蹰纠结的京津冀协同发展,亟需一个突破口。

五、新世纪的历史转折期 (2014年至今)

(一)节点年限的重要事件

2014年2月26日,习近平总书记主持召开京津冀三地协同发展座谈会,强调京津冀要抱团发展,要求北京、天津、河北三地打破“一亩三分地”的思维定式,实现京津冀协同发展。并强调实现京津冀协同发展,是面向未来打造新的首都经济圈、推进区域发展体制机制创新的需要,是一个重大国家战略,并要求抓紧编制首都经济圈一体化发展的相关规划。“这是自京津冀都市圈这一概念提出十年之后,中国的一号行政长官在公开场合非常严肃明确对此话题的关注并对三地提出具体要求”^[14]。这也标志着京津冀协同发展进入了“快车道”时期。

2014年3月,国务院总理李克强做政府工作报告,谈到2014年重点工作时,提出“加强环渤海及京津冀地区经济协作”^[15]。京津冀作为一个词组,第一次在中国总理的政府工作报告中出现。2014年4月,国家发改委通报京津冀区域规划最新动向,规划名称再次改变。从“十一五”时期的“京津冀都市圈区域规划”、“十二五”时期的“首都经济圈发展规划”,调整为“首都经济圈一体化发展的相关规划”。规划名称变化的背后折射出了观念的根本性转变。在此之后,三地

卫生、环保、海关、税务、交通、教育、科技管理等部门积极行动,从各自领域不断推动一体化进程。

2014年8月,国务院成立京津冀协同发展领导小组以及相应办公室,国务院副总理张高丽担任组长。这意味着在将京津冀一体化上升为国家战略之后,中央正试图加强顶层设计和统筹协调。也预示着,已蹉跎30多年的京津冀一体化正面临前所未有的强力推动。紧随其后,京津、京冀、津冀以及三地之间签署了一系列协议及备忘录,从环境保护合作、市场一体化、交通一体化、共建产业园区等一系列领域深化推进协同发展战略的实施。2014年12月9日至11日,中央经济工作会议召开。会议提出,要重点实施“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略,争取2015年有个良好开局。

2014年12月26日,京津冀协同发展工作推进会议在京召开。会议强调,京津冀协同发展的顶层设计已经取得阶段性成果,下一步要把工作重点从总体谋划转向推进实施。优先启动一批有共识、看得准、能见效的非首都核心功能疏解项目,加快推动交通一体化、生态环保、产业转移三个重点领域率先突破,抓紧确定2015年的重点工作和重大项目清单。

2015年4月30日,中央政治局会议审议通过《京津冀协同发展规划纲要》。指出推动京津冀协同发展是一个重大国家战略,核心是有序疏解北京非首都功能。这标志着京津冀协同发展已经完成顶层设计,将进入到一个新阶段。2015年7月《规划纲要》正式印发。2015年7月31日下午,国际奥委会第128次全会投票决定,将由北京和张家口联合举办2022年冬奥会。其加快了京津冀协同发展的步伐,成为京津冀一体化融合的催化剂。

在此之后,在中央和各地方政府的积极行动下,交通一体化进展迅速、产业对接与协同创新有序推进、漫游费、长途费取消等一系列惠及民生和经济社会实质性发展的工作取得重要突破。

(二)阶段性特点:上升为国家战略,迎来重大历史性突破

这一时期是京津冀区域合作的重要历史转折期,其展现出来的区域合作的特点集中体现为:第一,京津冀协同发展战略上升为国家战略,并在国家层面的若干政策规划文件中得到不同程度的强化,国家对这一区域发展的重视达到了空前高度;第二,政策的顶层设计,协同机构的设立,使得京津冀协同发展的目标定位进一步明确,推动了京津冀一体化

发展上升到了一个前所未有的历史新时期;第三,在各项政策的引导与推动下,京津冀三地产业的对接、基础设施的互联互通等一系列跨区域实质性合作陆续展开,推动着京津冀一体化不断向纵深拓展。

纵观从建国后到现在,不难看出,60多年的历史长河里一直闪烁着京津冀三地水乳交融的光芒。无论是曾经行政区划的调整与变更,还是今日产业的承接与疏解、经济的互融与互通,都彰显了三地固有的同根共源的密切关系。60多年的中国区域经济发展史,也是京津冀一体化在跌宕起伏中不断前行的历史。伴随着体制改革的深化、政府调控职能的科学化和国家治理体系的现代化,有理由相信,实现三地本质意义上的协同发展,共享改革发展成果,携手打造世界级城市群,指日可待。

参考文献:

- [1] 石虹,严兰绅.当代中国的河北(下)[M].北京:当代中国出版社,2009.
- [2] 李振军.有关中共河北省委、河北省人民政府成立的几份重要文件[J].档案天地,2009,(12):25
- [3] 王光,张还吾.当代中国的北京(下)[M].北京:当代中国出版社,2009.568.
- [4] 肖元.当代中国的天津(下)[M].北京:当代中国出版社,2009.356.
- [5] 李世义.我国国土工作翻开新的一页[J].瞭望,1982,(9):24-26.
- [6] 蔡如鹏.京津冀规划纠结30年:各地利益博弈无法平衡[J].中国新闻周刊,2015,(6):33-36.
- [7] 王丽明.京津冀都市圈区域经济一体化问题研究[D].兰州:兰州大学,2006.
- [8] 中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要[J].人民论坛,1996,(4):6-9.
- [9] 吴良铺.京津冀北城乡空间发展规划研究——对该地区当前建设战略的探索之一[J].城市规划,2000,(12):9-15.
- [10] 北京市国民经济和社会发展第十一个五年计划发展纲要[N].北京日报,2006-01-25(01).
- [11] 天津市国民经济和社会发展第十一个五年计划发展纲要[N].天津日报,2006-02-07(01).
- [12] 张翼.京津冀经济一体化——现状与发展[D].北京:首都经济贸易大学,2005.6.
- [13] 王姝.京津冀区域规划3.0版本将出台[N].新京报,2014-04-14(03).
- [14] 陈君.京津冀十年博弈与纠葛:三地各怀心思[DB/OL].
<http://comments.caijing.com.cn/2014-03-23/114032391.html>
- [15] 中国经济周刊编辑部综合整理.京津冀协同发展大事记[J].中国经济周刊,2014,(4):9.

【责任编辑:周琍】

Coordinated Development of Beijing, Tianjin and Hebei and its Features of Different Stages since the Founding of New China

WEI Li-hua^{1,2}

(1. Heibei Provincial Party School, Shijiazhuang, Heibei, 050016; 2. Graduate School of the Party School of the CPC Central Committee, Beijing, 100091)

Abstract: The coordinated development of Beijing, Tianjin and Heibei is a topic of long history. In more than sixty years after the founding of new China, the coordinated development of Beijing, Tianjin and Heibei has experienced five stages through ups and downs, namely, the stage of frequent adjustment of administrative divisions, the preliminary stage of coordinated development, the stage of divided competition, the stage of hesitant advancement, and the historical turning-point stage, and they all demonstrate distinctive features of particular historical periods. A comprehensive analysis of the history of the coordinated development of Beijing, Tianjin and Heibei since the founding of new China and summary of the characteristics of different stages will provide reference to better plan the prospect for the coordinated development in that region.

Key words: since the founding of new China; Beijing, Tianjin and Heibei; coordinated development; historical course; features of different historical stages