

京津冀协同发展的若干对策

■程恩富

2005年,本人发表过《加快海峡经济区的合作和发展——兼与长三角、珠三角、环渤海经济区比较》一文,十年后再来审视和研究这三个我国最重要的区域经济社会发展,感触很多。

自今年2月26日习近平总书记就推进京津冀协同发展提出七点要求以来,京津冀区域这块领跑中国经济的“第三极”,又一次成为显性话语。正所谓一石激起千层浪:三地加快了推动协同发展的步伐,知识界也掀起了新一轮区域发展讨论的热潮。

早在1985年,有学者首次提出了“大渤海地区”概念,然后先后还有“环渤海经济圈”“首都经济圈”等不少说法,因而类似“京津冀区域经济”

概念的提出,已有近30年的历史。30年来,京津冀区域合作发展,作为加快地区和国家改革开放步伐的重大步骤,几度提起又几度沉寂,区域协调发展和区域规划经历了一个“启动—徘徊—沉寂—重提—蹒跚—倒逼而催生复兴”的复杂演进过程。国际上,诸如巴黎、伦敦、东京等都市圈区域发展的经验表明,谋求和注重区域内部行政区划之间的一体化协调发展,成为决定区域竞争力的关键。不可否认,多年来京津冀一体化累积了较多的思想和理论准备,区域合作实践是不断深入的,区域竞争力也是不断提高的。但也不可讳言,区域一体化进程和协调发展的进程十分缓慢,甚至依旧停留在理念层面。



图片来源:百度图片

1 以解放思想、转变观念为先导,打破“一亩三分地”的思维桎梏,奠定京津冀协同发展的思想基础。

环抱京津“双核”的河北,在为“双核”的发展作出巨大贡献的同时,却致自己在体制性和结构性的窠臼里裹足不前。或者说两市在“虹吸”河北诸多资源之后,却没有给予多少反哺措施。眼下北京发展的极化现象凸显,目前到了其进一步的发展也只能依托河北而消除极化现象的地步了,换句话说,是到了没有河北的快速发展,没有河北的现代化就没有北京的进一步发展这一节点上了。即只有首先解决了“大树底下不长草”的问题,让大树底下的草长得茂盛起来,才能解决首都人口资源环境等方面不堪重负的大城市病问题,从而也才能实现北京“世界城市”的发展理念,才能实现京津冀区域打造世界级城市群的发展理念,才能最终谈得上京津冀三地协同发展。因此,要打破“一亩三分地”的思维惯性,就必须要求京津跳出京津发展京津,以发展河北而推动发展京津,以优先提升河北的发展能力和发展水平为抓手,继而实现自身的可持续发展。

我认为,习近平总书记的“双重调节作用的经济发展战略思想”同样是谋求观念转变,探索京津冀协同发展路径的思想基础。即必须反对那种在打破“一亩三分地”实现协同发展路径选择上的“纯市场取向”,而实行政府和市场双重调节的发展路径。这里必须强调的是,那种在京津冀协同发展的路径设计上从一开始就一切以市场为抓手的理念,是值得商榷的。当前,要消除总书记所批评的政策思路,即只讲市场决定作用,而不讲政府作用,只讲混合所有制,而不讲国企改革恶化加强壮大。那种硬是要把京津冀国有经济的发展优势予以“销蚀”的种种所谓对策,也是不顾客观现实和自身特色的一味效仿。有数据说,外资对北京的经济控制程度已不小。一言蔽之,在河北的发展和赶超上,京津“双核”负有极其巨大的反哺责任,是义不容辞的,就是以极其倾斜的政策和极其巨大的力度,让环首都的河北地区尽快享受到基本公共服务的均等化,让河北地区尽快地发展和富裕起来。

2 以积极扩展京津冀协同发展的体制和机制的创新新路为统领,建立强有力的区域协调管理机构。

习近平总书记提出的推进京津冀协同发展的“七点要求”,大多也是关于通过全面深化改革以促进形成新的体制机制的范畴。这里需强调下列几点。

(1)建立富有权威的强有力的京津冀协同发展的区域协调管理机构。

长三角区域是“一主(沪)两副(杭宁)”的行政区划和空间结构,三大城市圈融合发展;珠三角尽管也有广深“双核”,但在广东省统一协调之下,与京津“双核”且三个省级并列区域的性质迥异,较少有体制管理方面的难题。

建立协调管理机构的可能性,既有多年来区域协调发展的正反反面经验的启示,更有习近平总书记年初在听取京津冀协同发展专题汇报时的重要讲话精神推动。基于多年来正反反面经验的启示,我认为可以在国务院或发改委等层面设计高层协调领导小组,以协调三方政

府共同行动,并以其牵头组建京津冀区域合作研究院,站在宏观和第三方视角研究和探索区域协同发展的体制机制及其运行规律。可以由政治局常委的副总理(张高丽)兼任机构主任。

(2)明确协调管理机构的主要作用和功能定位。

如统一制定和实施前述我们所强调的放眼京津冀整个区域消除北京极化现象的措施和步骤问题,包括区域整体基本公共服务一体化、亟须反哺环北京贫困带的时间和路线图等问题;组织规划和实施跨行政区划的重大基础设施建设、重大战略资源的开发、生态环境的保护和建设、跨行政区划的生产要素的流动等问题;统一制定符合区域可持续发展的经济社会发展规划和产业结构,制定统一的市场竞争规则和方针政策,如京津冀生态环境的补偿

储备,扩展解决城市问题的途径,确保了区域城市发展的灵活性和持久性。

“十二五”规划纲要中明确提出打造“首都经济圈”,推动京津冀一体化发展。北京已经确立了“世界城市”的发展目标,然而北京也正面临着严峻的人口、资源、环境、城市功能错位和疏解等方面的压力。巴黎等城市群的建设经验表明,世界城市是在与周边城市相互协调、分工合作、良性互动中发展起来的,是一个“群建设”的过程。伦敦、巴黎、东京等都市圈,不但是各自国家的政治或经济中心,也是国际经济、金融、商务、文化及信

3 以京津冀城市群建设为核心,奠定区域协同发展的空间和主体基础。

习近平总书记指出,城市群建设是区域协同发展的载体。规划,首先是城市群的规划,其实质上也就是区域协同发展的“顶层设计”。

这方面,巴黎都市圈以区域规划促城市群建设的做法值得我们借鉴。20世纪巴黎地区的历次区域规划,针对的问题从世纪初控制郊区蔓延,到50年代末谋求区域均衡发展,到60年代中期以发展为主题的区域规划,再到90年代致力于建设“所有人的城市”“欧洲中心”“世界城市”,区域规划的科学编制面向解决巴黎城市发展问题的实际需求,城市群建设不断得到优化。这样,扩大了城市发展的空间

息交流的中心。北京要建设世界城市,同样是一个“群建设”的过程,需要一个城市群的整体支撑。从目前北京的辐射带动情况及天津、河北各城市发展状况看,正处于城市发展理念中的成型期向成熟期过渡,即由单向辐射向多向辐射转型阶段,亦即进入城市群建设阶段。完全可以设想,中国即将迎来一个“群”时代(城市群时代),京津冀城市群的规划和建成,将是北京(乃至天津)成为世界城市赖以其上的空间基础,也将为区域协同发展奠定游刃有余的空间基础,以及协同发展的坚实而有力的主体基础。

4 以治理环境污染和加快交通基础设施建设为突破口,打开京津冀区域协同发展新局面。

一个“已经启动大气污染防治协作机制”,一个“把交通一体化作为先行领域”并“着力构建”和“加快构建”,凸显了治理环境污染和加快交通基础设施建设,在打开京津冀区域协同发展新局面中的先行和突破地位。

从“坚决向污染宣战”,催生出“京津冀等六省区欲打破行政区划共同治理雾霾”等报道来看,京津冀协同发展所最先呈现出的一个愈加清晰的线路图,就是首先向雾霾宣战。再也不能让“新一轮”的京津冀一体化重蹈以往“污染—转移—扩散—再治理”的老套。

以交通基础设施建设为先导和突破口打开协同发展新局面,是现实发展催生的理念。我们清晰地看到,长三角都市圈和珠三角都市圈的半小时或一小时生活圈的建成,凸显出同城化的时代趋势。

比照巴黎地区的交通网络建设,京津冀交通基础设施建设,应在以下几个方面实现突破:如整合城际公路和城市、城际轨道交通,大力度推进大运量的城际快速轨道交通线路建设,这样便为“极化”的北京等核心城市的疏导辐射或新的集中创造了前提条件;再如,以加强沿海经济带交通联系为目标,加紧建设和形成纵贯南北的综合交通体系,扩大与全国其他地区的联系;还有区域内完善的航空港、港口交通体系建设等。

作者简介:

程恩富,中国社会科学院学部委员、学部主席团成员,本文节选自作者日前在北京社科联、市科协共同主办的北京自然科学与社会科学界联席会议2014高峰论坛上的发言。

世界大数据发展情况及北京面临的机遇

■刘润达

大数据逐渐走进城市管理及企业战略层面,开始影响社会生活和产业发展,种种迹象表明,大数据时代已经到来。综述世界几个国家的大数据的发展情况,分析北京培育大数据的机遇,并提出建议。

国外大数据发展情况

世界经济论坛的一份报告称,“大数据为新财富,价值堪比石油”。大数据将成为未来提高竞争力的关键要素,受到了美国为首的发达国家的重视,从发展战略、数据开放及大数据应用三个方面积极推进。

实施大数据战略▶美国将大数据视为强化国家竞争力的关键因素之一,把大数据研究和生产计划提高到国家战略层面,2012年,投资2亿美元实施“大数据研究和计划”。英国将大数据列为战略性技术,给予高度关注,推出一系列支持大数据发展的举措,2013年投资1.89亿英镑支持大数据技术研发。法国发布《数字化路线图》,宣布将大力支持大数据在内的战略性新兴产业,投入3亿欧元资金用于推动大数据领域的发展。韩国积极制定一系列有关大数据

的发展战略,将大数据技术研发项目视为具有“国家意志”的科技项目,划拨了2亿美元预算,将在2013年起4年的时间里打造旨在运用大数据的国家工程。新加坡抓住大数据的机遇,加强政府数据分析的能力建设,推动新加坡成为全球数据分析中心。

开放政府数据资源▶美国积极推动政府数据公开,不仅要政府新增和经处理数据的开放和机器可读,还于2013年发布了《数据开放政策》行政命令,要求公开教育、健康等七大关键领域数据,并对各政府机构数据开放时间作出了明确要求。英国实施“开放数据”项目,建立“数据英国”网站用于数据公开;利用和挖掘公开数据的商业潜力,为英国公共部门、学术机构等方面的创新发展提供“孵化平台”。法国于2011年推出“公开信息线上共享平台”,公开了包括国家财政支出、空气质量等数据。韩国在首尔市打造“首尔开放数据广场”,为用户提供十大类公共数据信息。新加坡也于2011年建立政府公开数据平台,开放来自60多个公共机构的数据。

推动大数据广泛应用▶美国政府是大数据的积极使用者,2012年发布“数字政府战略”,提出要通过协调的方式,促使联邦政府部门提高收集、存储、保留、管理、分析和共享海量数据所需核心技术的先进性,并形成合力,通过大数据技术改变联邦政府工作方式,为美国民众提供更优公共服务。英国在资金和政策上支持大数据在医疗、农业、商业、学术研究等领域的发展;2014年,英国宣布建立图灵大数据研究院,确保英国未来大数据发展在经济和社会中处于领导地位。法国政府开展一系列的投资计划培养新兴企业、软件制造商、工程师、信息系统设计师,通过发展创新性解决方案,并将其用于实践,促进法国在大数据领域的发展;法国还利用大数据推动其智慧城市建设,实现降低城市管理成本或提升城市居民生活质量的目标。韩国将建设一个开放大数据中心,利用大数据技术解决业务或者研究方面的问题;民间企业也大力研究大数据技术的商业应用;首尔市2011年的“智慧首尔2015”计划

则提出“利用大数据解决市民小烦恼”。新加坡的多个国际领先企业在当地设立大数据技术研发中心,加速数据分析技术的商业应用,支持新加坡企业采用大数据技术,利用大数据提升政府服务水平。

北京迎来大数据发展机遇

IDC发布的报告预测,中国大数据技术与服务市场规模将从2011年的7760万美元增长到2016年的6.17亿美元,5年的复合增长率达51.4%。中国市场的规模之大为大数据发展提供了大空间、大平台,我国在省(市)一级的大数据的尝试走到了世界的前列,北京也迎来了发展大数据的绝佳机遇。

大数据符合北京产业结构调整升级要求▶十八大以来,北京市加快产业结构调整,鼓励信息技术和先进适用技术在传统产业的集成应用,让科技赋予传统产业更大活力、更高质量,推动经济提质增效升级。大数据能够实现巨大商业价值,可以推动产业结构升级、提高发展质量,将可以加快改造传统产业,推动产业体系整体升级,培育发展大数据符合北京产业结构调整升级要求。

北京具有良好的数据资源基础▶北京培育大数据具有原发优势。北京科技资源集中,研发实力雄厚,政府机构及大公司云集,有很强的数据生产能力。通过“科技北京”、中关村国家自主创新示范区建设等一系列规划、战略的实施,北京聚集了全国最大规模和最有价值的数据库资源,为发展大数据奠定了良好的数据基础。

做大做强大数据窗口期依然存在▶全球的大数据应用处于发展初期,做大做强大数据可能性很大。从行业来看,大数据应用呈现“阶梯式”格局;互联网行业是大数据应用的领跑者,金融、零售、电信、公共管理、医疗卫生等领域积极尝试大数据。从数据源看,大数据的应用还处于自给自足的时代,现有的应用仍然以机构内部数据为主,数据的开放和综合应用还有很大的空间;从技术角度看,大数据仍以初级应用为主,多数应用仍然使用传统分析流程和工

具,技术发展也有待进一步推进。

大数据技术要求相对容易突破▶北京在海量数据存储、挖掘、云计算等技术处于国内领先地位,与国外大数据技术热点保持一致,发展大数据遇到的关键技术相对容易突破。大数据的整体技术发展层面,美国等传统IT强国的大数据战略也都处于试错阶段;硬件方面,相对于其他一些高精尖技术,大数据对于硬件基础设施的要求相对较低,不会受困于基础设施核心元件的相对落后。软件方面,与在传统数据库操作层面的技术差距相比,大数据分析应用的中外技术差距要小得多。

发展大数据的建议

北京市在大数据发展方面已经提前布局,形成了卓有成效的成果,如推动政府信息公开、鼓励大数据产业集群、建立中关村的大数据产业联盟及交易平台、搭建首都科技大数据平台等。下一步,北京可结合自身巨大优势,布局大数据。尤其要完善大数据相关的法律法规和技术规范,继续鼓励大数据通用关键技术研发,进一步开放政府等公共部门数据,统筹谋划大数据应用,培育相关产业,开展“数据驱动型创新”,把北京打造成智慧的创新中心。

制定大数据相关政策及行业标准▶在政策层面,密切关注国际立法理念的演变趋势,结合大数据技术发展趋势和具体的国情、市情对相关制度进行前瞻性研究,充分利用专家及智库的作用,调动行业的积极性,推广最佳实践,逐步形成行业共识,在试点成熟后上升为法律法规并推动实施,为大数据的健康发展保驾护航;在行业技术标准层面,加快制定大数据分类、文件格式、传输协议、访问应用程序接口等。

鼓励大数据通用技术研发▶大数据的急剧蔓延使得企业在存储架构方面逐渐面临史无前例的考验,由此引发了数据仓库、数据挖掘、商业智能、云计算等应用的一连串连锁反应,技术升级势在必行。北京可抓住时机,发展大数据技术,在前沿及共性基础技术上增加研发投入,

如实时大数据处理、海量数据存储管理、交互式数据可视化、云计算及应用相关分析技术等;激励企业和科研机构参与技术开发,聚集产学研力量形成合力,力争在大数据平台级软件上实现突破;加强大数据技术研发方向的前瞻性和系统性,通过技术引进、自主研发、创新实践等培育自主的大数据技术和产品,在世界大数据行业培育核心的技术骨干。

推动大数据在企业界的广泛应用及流通▶大数据可以提升对社会经济发展的预测能力,大数据对于中国企业不仅仅是信息技术的更新,更是企业发展战略的变革,因此,要积极鼓励和引导企业开展大数据的应用创新,培育大数据产业。同时,政府也应积极规范和引导商业化的大数据交易活动,为数据资源的流通创造有利条件。

开展“数据驱动型创新”▶大数据带来的影响是空前的,不仅在企业界,科研和创新领域也发生了变化,科研进入了数据密集型科学研究时代,许多领域的科研人员的工作重心多已转向如何分析海量数据,并获取知识。因此,结合北京市创新中心的建设,可采取举措,支持数据开放共享,鼓励公共部门(和私营部门)开展数据驱动型创新,开创北京智慧型创新新局面。

开放政府公共数据资源打造智慧城市▶大数据应用带来了城市管理和生活的诸多改变,体现为城市的智慧化。世界上一些国家将大数据作为其智慧城市计划的一部分,如韩国的“智慧首尔2015”计划和法国的智慧城市计划。北京宜顺应趋势,大力推动数据开放,按敏感性对政府的公共数据进行分类,确定开放优先级,制定分步骤的数据开放路线图;积极推动政府和公共部门应用大数据技术,通过大数据增强社会管理水平,建立与市民沟通的智能行政服务,建成适应未来生活的基础设施,推动北京成为智慧的创新之城。

作者简介:

刘润达,博士,副研究员,北京市科学传播中心研究部部长。

台禹微制图

