

# 區域的整合與衝突： 京津冀城市區域的治理與矛盾

楊 勝 群

(國立政治大學國家發展研究所博士)

## 摘 要

本文探討京津冀城市區域的整合與衝突議題。隨著中國與全球經濟越來越高度連結，北京已逐漸轉型成吸引跨國公司總部聚集的全球城市，並與天津和河北逐漸形成功能分工的首都經濟圈。然而，自 2006 年起，區域內另一大城市——天津，在中央主導的濱海新區成長極戰略的扶持下，不只屢屢與北京競爭金融特許政策，還磁吸河北的製造業。不過，本文發現，濱海新區的開發，雖促使天津經濟與工業快速發展，但北京的首要地位目前並未因此減弱。本文將指出，既有的經濟空間分工理論或政治權力決定論，都忽略了城市區域空間本身也同時是歷史的產物，因此無法有效解釋京津冀之間的競合關係，部分受到歷史空間因素的影響。因此，計畫經濟所遺留的歷史空間結構，使北京聚集了國家級部委、國有金融與企業總部，成為所有中外資本亟欲建立總部之地，而國家濱海空間戰略雖局部改變城市間的經濟空間分工關係，卻無法再度逆轉北京的歷史—制度空間結構，導致天津的城市功能只能被迫錯位發展，並與河北競爭工業發展。

**關鍵詞：**京津冀、全球城市區域、國家空間戰略、空間分工

\* \* \*

## 壹、前 言

自改革開放以來，世人多只關注長、珠三角，並將中國國家空間戰略視為推動城市與區域迅速發展和經濟整合的主要推動力量之一。2005 年，《中共中央十一五規劃的建議》首次提出以區域經濟中心的特大城市或大城市為龍頭，透過統籌規劃帶動新城市群的形成與發展，並首次納入「濱海新區」，使環渤海成為繼珠三角與長三角後，

①列入國家發展戰略的第三個大型城市區域整合計畫。然而，1980 年代崛起的珠三角與 1990 年代發軔的長三角是在中國經濟仍相對封閉的時空背景下，由國家機器所推動的空間建構與再造。在中國經濟與各城市現今皆已與全球經濟高度接軌的時空脈絡下，國家機器主導的空間治理戰略是否還能再度成功重塑京津冀既有空間結構，推動城市區域整合？

早在 1994 年，天津就已自力籌設濱海新區，但未有顯著成長。直到 2006 年，國務院下發《推進天津濱海新區開發開放有關問題的意見》，頻頻頒布各項試點政策、投入大規模基礎建設與調動各大央企投資之後，2007 年天津外資合同額隨即劇升 42%，2008 年外商直接投資（下文皆簡稱外資）也升高至 74.2 億美金，暴增 40.6%，2009 年京津冀生產總值達 3.35 萬億元（下文皆為人民幣），超越珠三角躍居為全國第二大區域經濟體，該年經濟成長率高達 11.9%，更是超越長三角和珠三角 1.5% 和 1.2%。2011 年天津生產總值更躍升至 11190.99 億元，成長 16.4%，成長率蟬聯全國第一，顯示國家機器對城市區域空間結構的形塑仍具有相當強大的主導力。

就中國區域發展經驗而言，雖然三大城市區域的發展模式，皆由國家機器先扶持深圳、浦東與濱海新區等特定成長極發展，進而透過產業與資源擴散來推動區域整合。然而，京津冀與長三角的單核心式（上海）經濟區不同，是以京津兩大城市為首的雙核心區域；也與同為雙核心結構（深圳、廣州）的珠三角不同，京津冀不但行政級別相同，北京的首都地位，使其在計畫經濟時期就在中央的刻意建構下，成為全國有經濟與金融管理中心。更重要的是，京津冀並不若上海、廣州與深圳在改革開放初期，就由國家空間戰略直接推動空間建構，迄 2005 年為止，中央並無對京津冀推動任何區域發展規劃。歷經多年的接軌全球經濟，北京已逐漸轉型成以生產者服務業為主的總部型城市與區域經濟中心，並與接鄰的河北各縣市逐漸開始功能分工；天津則越來越向高新工業中心發展。

雖然中央濱海發展戰略欲重建天津為北方經濟中心，且中央財政與經濟實力遠勝當年扶持長、珠三角之時，然而截至 2010 年底為止，在北京設立的經商務部門認定的跨國公司地區總部達到 41 家、法人金融機構數 551 家，僅金融街金融資產就占全國的 47.6%，金融業增加值占全市的 13.2%，均為中國第一，越來越成為吸引中外服務業與跨國公司總部的全球城市。相反的，如我們將討論的，大型企業總部、外商銀行等跨國金融機構與生產者服務業，卻未如國家計畫般向天津聚集，濱海新區反卻與河北競爭低階製造業。這樣的分工和競爭，顯示了國家機器的空間戰略與既有歷史空間結構和全球經濟分工空間之間的緊張關係。

因此，單純假定城市區域空間結構不是被政治權力所規劃，就是被跨國資本流動

註① 「環渤海」有狹廣二義，狹義係指渤海沿岸到部分黃海沿岸的環渤海灣區；廣義則是依國家規劃而定，1994 年頒布的《2000 年環渤海地區經濟發展規劃要點》，加入山西和內蒙，使環渤海概念擴及遼寧、河北、山東、山西、北京、天津和內蒙古中部地區，共 5 省區 2 直轄市，157 座城市，面積高達 185.82 萬平方公里。由於幅員太過廣大，因此本文主要鎖定觀察環渤海的核心區域—京津冀城市區域。

所形塑的國家或市場研究途徑，都忽略了城市區域空間本身也同時是歷史的產物，尤其京津冀經濟區域，歷經清末民初的資本經濟、計畫經濟和改革開放後的接軌全球經濟等時期的劇烈政經體制與生產模式轉型，其在地獨特的歷史空間結構將如何擾動了全球資本的流向與國家空間戰略的干預效力，為本研究之焦點。本文第二部分將整理相關文獻；第三部分觀察計畫經濟與經濟全球化對京津冀空間結構演化的影響；第四部分，分析國家濱海新區空間戰略對京津冀區域進一步整合的影響；第五部分，探討全球經濟分工、國家空間策略與歷史空間結構間的角力與磨合，對京津冀城市功能與區域整合演變的影響。

## 貳、歷史空間結構、國家空間戰略與全球經濟空間分工

全球城市區域（Global City-region），或稱為功能性都市區域（Functional urban region）、鉅型區域（Megaregions）與大都會區（Metropolitan）等，係由單核心或多中心城市與其腹地城市群間，透過經濟全球化的市場力量所自然形成的功能分工與經濟連帶的城際網絡。<sup>②</sup>由於強調城市間經濟功能連結，部分學者甚至直指「城市區域」就是個經濟活動的功能單位（Functional unit）。<sup>③</sup>本文以為，這類強調「市場中心」（Market-centered）的假說缺失主要有二：

第一，忽視政治力對區域發展的可能影響。新區域主義認為，主權國家對國內事物與經濟發展的管控能力已被削弱，或被淘空的零合式空間尺度假定，<sup>④</sup>引起學者質疑，彼等認為國家雖因全球化的衝擊而不斷再尺度化（Re-scaling）與再領域化（Reterritorialisation），但仍為資本積累的關鍵行動者之一，雖然城市政府經濟領導力日益成長，但仍無法全然否定握有立法與財政權的國家機器，在擬定與執行空間戰略時的主導作用，許多跨域事物也仍須中央政府仲裁。<sup>⑤</sup>Tickell 等學者也指出，國家在新自由主義經濟體中仍扮演重要角色，因為這類「新自由主義國家」（neoliberal

註② Allen J. Scott, John Agnew, Edward W. Soja and Michael Storper, "Global City-Regions," in Allen J. Scott ed., *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 11~30; Peter Hall and Kathy Pain, "From Metropolis to Polyopolis," in Peter Hall and Kathy Pain eds., *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe* (London: Earthscan, 2006), pp. 3~16.

註③ Cheryl K. Contant and Karen Leone de Nie, "Scale Matters: Rethinking Planning Approaches Across Jurisdictional and Sectoral Boundaries," in Catherine L. Ross ed., *Megaregions: Planning for Global Competitiveness* (Washington, D.C.: Island Press, 2009), pp. 11~17.

註④ Allen J. Scott, John Agnew, Edward W. Soja and Michael Storper, "Global City-Regions," pp. 13~14; 李宛蓉譯，大前研一著，*民族國家的終結*（台北：立緒出版社，1996年），頁22。

註⑤ Neil Brenner, "Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe," *Review of International Political Economy*, Vol. 5, No.1 (Spring 1998), pp. 1~37; Jon Pierre and Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York: St. Martin's, 2000), p.78.

state) 會積極地去創造親商的商業氛圍，不斷地調整或創造制度結構，以面對全球市場中的其他國家的競爭。<sup>⑥</sup>尤其是國家經濟發展皆大幅仰仗該國首要城市區域的東亞各國，中央與地方各級政府無不積極提供全球城市／區域形成與發展的各種必要條件。<sup>⑦</sup>Friedmann 與 Sassen 後來也同意，國家扮演著生產裨益於城市與外資等行動者執行跨界操作的調節環境的關鍵角色。<sup>⑧</sup>

第二，忽略各地獨特歷史空間結構的可能影響。許多研究大多關注當前的各城市間專業功能分工程度、流動空間中的城際網絡的連結度的測量，或政府的政策規劃。然而，城市和區域的經濟發展與政策規劃，均無法與其所鑲嵌的獨特歷史社經脈絡與制度環境剝離，<sup>⑨</sup>尤其當資本被凝結在具體的「建成環境」(Built Environment) 之後，城市空間結構更是難以一夕驟變。<sup>⑩</sup>因此，後社會主義國家的全球城市區域的空間治理，可能並不單純只涉及地方尺度，而是涉及到更為寬廣的跨域與古今時空接合，以及國家空間再結構策略等問題，所以個別城市所鑲嵌的獨特策略、經濟與歷史空間的動態性，都必須加以深入考量。<sup>⑪</sup>

由上述可知，城市的演化為政治、經濟與歷史空間等多種力量共同影響的產物。因此，如欲揭開空間的結構化過程與特殊性，唯有將城市區域的演化放在更為廣闊的政治、經濟與歷史脈絡之中，方能說明「社會—空間結構」(Socio-spatial structure) 演化過程中的複雜互動關係，<sup>⑫</sup>試分述如下：

註⑥ Adam Tickell and Jamie Peck, "Making Global Rules: Globalisation or Neoliberalisation?" in J. Peck and H. Yeung eds., *Remaking the Global Economy* (London: Sage, 2003), pp. 163~182; David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 64~81.

註⑦ James W. White, "Old Wine, Cracked Bottle? Tokyo, Paris, and the Global City Hypothesis," *Urban Affairs Review*, Vol. 33, No. 4 (March 1998), pp. 451~477; Richard Child Hill and June Woo Kim, "Global Cities and Developmental States: New York, Tokyo and Seoul," *Urban Studies*, Vol. 37, No. 12 (November 2000), pp. 2167~2195; 王振寰，「東亞世界城市的不同路徑：漢城與台北」，*台灣社會研究季刊*，2002 年第 47 期，頁 85~139。

註⑧ John Friedmann, "World Cities Revisited: A Comment," *Urban Studies*, Vol. 38, No. 13 (December 2001), pp. 2535~2536; Saskia Sassen, "Global Cities and Developmentalist States: How to Derail What Could Be an Interesting Debate: A Response to Hill and Kim," *Urban Studies*, Vol. 38, No. 13 (December 2001), p. 2537.

註⑨ 王振寰，「東亞世界城市的不同路徑：漢城與台北」，頁 85~139；吳縛龍、馬潤潮、張京祥，*轉型與重構：中國城市發展多維透視*（南京：東南大學出版社，2007 年），頁 5。

註⑩ David Harvey, *Justice, Nature and the Geography of Difference* (Oxford: Blackwell, 1996), p. 296; R. A. Beauregard and A. Haila, "The Unavoidable Continuities of City," in P. Marcuse and R. Kempen eds., *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* (Oxford, UK: Blackwell, 2000), pp. 22~36.

註⑪ A. Jonas and K. Ward, "Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 31, No. 1 (March 2007), pp. 169~178; 周素卿，「全球化與新都心的發展：曼哈頓意象下的信義計畫區」，*地理學報*（北京），2003 年第 34 期，頁 46。

註⑫ Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (New York: Oxford University Press, 2004), pp. 110~111; 夏鑄九，*空間、歷史與社會：論文選 1987-1992*（台北：台灣社會研究雜誌社，1993 年），頁 259; 王秋原、張峻嘉、趙建雄，「地史取向研究方法在地方與區域研究初探：苗栗南庄地區的個案分析」，*華岡地理學報*，2007 年第 20 期，頁 11~12。

## 一、資本運動建構的分工空間結構

一般而言，資本的積聚與擴散直接影響城市空間的發展與演變。跨國公司透過對其生產職能活動利益最大化的區位選擇，不但促進了各地區生產職能的空間分工，也同時強化了各區位的既有差異。<sup>⑬</sup>隨著中國經濟改革開放，跨國公司與銀行等全球經濟體逐漸穿透國界，成為地方、城市與區域空間塑造（Place-making）與重構的主導力量之一。<sup>⑭</sup>重新恢復的跨國與城際間資本流動，不斷解構與重塑各城市與區域的歷史空間結構，使城市之間開始重新空間分工與聚合。<sup>⑮</sup>

## 二、國家建構的規劃空間結構

雖然國內市場日漸與全球經濟緊密接軌，但國家在治理不同領域尺度的連結與經濟空間的創造上，仍扮演相當角色，<sup>⑯</sup>並紛紛在全球地方資本積累的空間動態中，透過「策略性規劃」（Strategic planning）、「成長極」（Growth pole），或「國家空間戰略」（State spatial strategy）等國土或城市規劃，差異化或整合跨地理尺度與國家領域中的不同區位，並為某些特定「策略性位址」（Strategic sites）提供稀缺資源或基礎建設，以建構地方專有社經資產，企圖設計與塑造特定區位或全球城市以吸黏外資，或提升本地既有資本的競爭優勢。<sup>⑰</sup>

## 三、歷史空間結構

雖然國家空間戰略與經濟全球化的空間分工，都直接牽動城市與區域空間結構的生產，但這類「共時性」（Synchronic）的分析途徑，忽視了歷史空間結構的路徑依賴或鎖定效應對當前空間結構演化的可能影響，將無法解釋在促進趨同化的經濟全球化或相同的國家區域政策下，為何出現空間結構差異化？

一般而言，空間結構（Spatial structure）係指，社會與生物物理現象在空間中的組

註⑬ Fu-Chen Lo and Peter J. Marcotullio, "Globalisation and Urban Transformations in the Asia-Pacific Region: A Review," *Urban Studies*, Vol. 37, No. 1 (January 2000), pp. 77~111.

註⑭ Fulong Wu, *Globalization and the Chinese City* (London: Routledge, 2006)；薛鳳旋、楊春，「外資：發展中國家城市化的新動力—珠江三角洲個案研究」，*地理學報*（北京），第 25 卷第 3 期（1997 年 5 月），頁 193~206；李少星、顧朝林，*全球化與國家城市區域空間重構*（南京：東南大學出版社，2011 年），頁 29~40。

註⑮ 寧越敏、石崧，*從勞動空間分工到大都市區空間組織*（北京：科學出版社，2011 年），頁 236；X.B. Zhao and L. Zhang, "Foreign Direct Investment and the Formation of Global City-Regions in China," *Regional Studies*, Vol. 41, No. 7 (October 2007), pp. 979~994.

註⑯ Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press, 2002), p. 202; Joe Painter, "State and Governance," in Eric Sheppard, Trevor Barnes and Trevor J. Barnes eds., *A Companion to Economic Geography* (Oxford: Wiley-Blackwell, 2002), p. 359.

註⑰ 王振寰，「東亞世界城市的不同路徑：漢城與台北」，頁 85~139; Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, pp. 91~94.

織，為人類活動所產生的空間一致性（Spatial coherence）、幾何秩序（Geometric order）或體系化空間模式，而此空間的秩序化是一個過程，而非任一事物。<sup>⑩</sup>而且空間結構可被視為一個多層次的歷史層疊產物，是由多年來先前在此地理空間上的政經與社會活動所生產的空間結構所持續疊加（Successive imposition）而成，因而創造了地景的多樣性、異質性與差異性。<sup>⑪</sup>所以本文中的歷史空間結構為，先前歷史過程中人類活動所生產的空間組織，而現今所生產的新空間組織，也將隨即積累在過去已經產出的舊空間組織之上，成為支撐或阻礙未來空間再生產過程的歷史空間結構。其組織形式可概分為，可直接觀察且具物質性一如政府機關、大學、研究機構或交通網絡等基礎建設所形成的建成環境，或是由各不同產業的企業總部、分公司、工廠與園區等機構所組織的功能型或產業型空間分工組織；以及往往無法直接觀察或非物質性一如歷經相當時間所形成的在地「社會資本」（Social capital）或隱性知識等關係性資產所形成的社會空間，這兩種物質性與非物質性的空間組織，將一起凝結成該地方的特殊資產。<sup>⑫</sup>

新經濟地理、制度地理與演化地理學者也都發現，偶發性歷史事件、政經制度或政府政策一旦發生在某地區或生產區位後，其路徑依賴、沈澱成本與循環積累因果效應所形成的正面或負面外部性，將形成獨特的地方依賴（Place dependence）或地理軌跡（Geographical trajectory），左右新進者的區位選擇，進而影響該空間的演化路徑。<sup>⑬</sup>如 Peck 指出，新的積累循環會與既存的生產地理和社會關係相互作用，此連續性積累循環將導致區域差異格局與關係形式的變化。<sup>⑭</sup>

總之，各國政府經常為改造既有空間提出各種空間戰略，導致跨國企業或銀行等

註⑩ Derek Gregory and Eric Sheppard, "Spatial Structure," in Derek Gregory et al. eds., *The Dictionary of Human Geography*, 5<sup>th</sup> edition (Oxford: Wiley-Blackwell, 2009), p. 714.

註⑪ Edward W. Soja, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory* (London: Verso Press, 1989), p. 11; Doreen B. Massey, *Spatial Divisions of Labor: Social Structures and the Geography of Production* (Hampshire: Macmillan, 1995), pp. 117~118; Erik Swyngedouw, "The Marxian Alternative: Historical Geographical Materialism and the Political Economy of Capitalism," in Eric Sheppard et al. eds., *A Companion to Economic Geography* (Oxford: Wiley-Blackwell, 2002), p. 49.

註⑫ Ash Amin and Nigel Thrift, "Globalisation, Institutional Thickness and the Local Economy," in Patsy Healey, Stuart Cameron, Simin Davoudi and Ali Madani-Pour eds., *Managing Cities: The New Urban Context* (London: John Wiley & Sons, 1995), pp. 100~108; Michael Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy* (New York: Guilford Press, 1997), p. 5.

註⑬ Paul Krugman, *Geography and Trade* (London: The MIT Press, 1991); Masahisa Fujita, Jacques-Francois Thisse, *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); Eric Sheppard, "Competition in Space and between Places," in Eric Sheppard et al. eds., *A Companion to Economic Geography* (Oxford: Wiley-Blackwell, 2002), pp. 180~181; Miroslav N. Jovanovic, *Evolutionary Economic Geography: Location of Production and the European Union* (London: Routledge, 2009); Ron Martin and Peter Sunley, "The Place of Path Dependence in an Evolutionary Perspective on the Economic Landscape," in R. Boschma and R. Martin eds., *Handbook of Evolutionary Economic Geography* (Chichester: Edward Elgar, 2010), pp. 62~92.

註⑭ Jamie Peck, "Places of work," in Eric Sheppard et al. eds., *A Companion to Economic Geography*, p. 136.

全球行動者進行經濟空間分工的區位選擇時，深受投資地點所鑲嵌的財稅、產業政策與空間戰略等制度環境的影響，以及當地空間所特有的歷史資源與競爭優勢的吸引。其中，歷史空間結構對全球行動者區位選擇的影響力，可能間接削弱或強化了國家空間戰略的政策效果。反過來，既有歷史空間結構也同時受到國家空間戰略，與全球經濟空間分工的刻意或非刻意的強化或改造，又持續層層堆積成新的歷史空間結構，進而影響未來的社會空間再生產。因此，城市區域的動態演變過程，深受歷史空間、政治空間與經濟空間之間的複雜互動關係的影響。

## 參、由計畫到開放：國家空間戰略變遷下的京津冀空間結構演化

由於中國中央的三線區域規劃與計畫經濟的外部改造，劇烈改變了京津冀自清末民初以來所自然形成的區域空間結構，以及未來的城市功能演化方向。

### 一、京津冀經濟區已見雛形

由於位居南北漕運的北方轉運樞紐，與連結晉、冀、魯、豫四省的河運日益興盛，清朝中葉時，津門就已成爲華北商業與金融中心。<sup>②</sup> 1860 年，簽訂《中英北京條約》，天津被迫開埠，外資洋行與銀行紛紛湧入。據統計，1927 年天津共有官辦銀行 3 家，商業銀行 18 家，外商銀行 13 家，以及 258 家大小銀號、票號與錢莊，透過遍佈華北、西北與蒙古的 30 多家分支銀行與數百家錢莊票號之間的密切往來，構成以天津爲首的綿密金融網絡。<sup>③</sup> 1930 年代，在天津開設的本國銀行與錢莊資本額占全國 12.7%；外資銀行 17 家，占外銀在華資本總額的 16%。<sup>④</sup>

以天津爲經營基地的外資洋行與中資商號也相互連結，形成遍佈北方各地的經貿網絡。洋貨均經天津港輸往華北各地，北方商品也透過天津出口，如 1906 年天津出口貨物中，河北占 44.6%，山西占 27.6%，使天津成爲北方外貿樞紐，腹地甚至遠及山西、河北、山東、河南北部、陝西和內蒙古地區，外貿量約占全國的 1/4。中外紡織、製鹼與麵粉等輕重工業也迅速發展，使天津成爲僅次於上海的第二大金融、貿易與工業中心。<sup>⑤</sup>

而河北則以供應京津農產品、工業原物料、物流貿易與初級工業爲主，例如河北各地盛產棉花，除經天津外銷外，其餘皆供應天津、高陽、蠡縣、清苑和任丘等地中資紡織廠織成棉布後，再運銷山西、張家口及北京等集散市場，再轉銷全國各地，而

註② 羅澍偉，近代天津城市史（北京：中國社會科學出版社，1993 年），頁 166~168。

註③ 龔關，近代天津金融業研究：1861-1936（天津：天津人民出版社，2007 年），頁 258。

註④ 「金融志」，天津市地方志網，<http://www.big5.tjdfz.org.cn/tjtz/jrz/xu/>。

註⑤ 樊如森，天津與北方經濟現代化：1860-1937（上海：東方出版中心，2007 年），頁 45~65。

各地紗廠所需資金與鐵輪紡織機皆由天津錢莊與工廠所供應與製造。迄 1928 年，河北共建立 129 家商會，占全國的 8%，商會網點遍及偏遠鄉鎮，皆以天津總會是瞻。<sup>⑦</sup>

北京則因首都政治功能成為消費型城市，除了瑞蚨祥等傳統手工藝品和日用小商品的加工製作比較發達之外，近代化工業極其有限，僅有石景山鐵廠和清河制呢廠。而主營中央政府公債與外債借貸的中外銀行，對周邊各地並沒有實質影響力，當 1928 年國民政府遷都南京後，1934 年總行設在北京的中資銀行只剩一家。京津冀城市分工明確，以天津為首的經濟區已見雛形。

## 二、計畫經濟對城市功能的改造

1949 年共軍佔領天津之後，立即沒收所謂「官僚資本」機構。1952 年收回海關管理權，管制外貿與物資流通。1956 年，接管外資企業與金融機構，同時推動全行業公私合營與全面合作化，個體商號所剩無幾，私營工業產值比重降到工業總產值的千分之一，再加上由國家統一計畫調撥的「統購包銷」，導致自天津與各地間的綿密商業與金融網絡被迫撤銷，使第三產業比重由 1949 年的 42%，下滑到 1975 年的 21.6%，1978 年金融業增加值更僅剩 0.13 億元，金融服務與貿易物流功能消失殆盡。反觀北京，1953 年建立由人民銀行對全國信貸資金「統存統貸、統收統支」，使首都自此擁有控制全國財經運作的金融機器。<sup>⑧</sup>

工業方面，在中央「優先發展重工業」的戰略下，天津市於 1957 年發佈《天津市城市初步規劃方案》，定位為「綜合性工業城市」，1977 年又頒佈《天津市城市總體規劃綱要》將天津城市性質定位為，以石油、石化工業和海洋化學工業為特點的綜合性工業基地。因此，1958-1978 年間，天津固定資產投資向重工業傾斜，陸續興建第一機床廠、第一石化廠、煉油廠與軋鋼廠等大型工業，使機械、化工、紡織與冶金成為天津四大支柱產業，工業產值占全市比重由 1952 年的 49.3% 躍升到 1978 年的 66.5%，重工業產值占工業比重也由 17% 提高到 48.4%。而原為消費型城市的北京，1953 年在中央《改建與擴建北京市規劃草案要點》下，被改建成工業基地和科學技術中心，當時中國工業部門共有 130 項，北京就占了 120 項，重工業產值一度占工業產值的 63.7%。反觀天津，中央 156 項重點工程無一落戶，<sup>⑨</sup>還將許多工廠遷往河北與三線城市。在中央空間戰略刻意扶抑之下，北京工業實力反超過原為工業中心的天津（見表 1）。

註⑦ 張學軍、孫炳芳，*直隸商會與鄉村社會經濟（1903-1937）*（北京：人民出版社，2010 年），頁 48。

註⑧ 顧朝林、于濤方、李王鳴發現北京在 1949 年僅作為受天津吸引的三級節點城市，但在中國建都北京後迅速成為北方的核心城市，而天津地位則明顯下降。顧朝林、于濤方、李王鳴，*中國城市化格局、過程、機理*（北京：科學出版社，2008 年）。

註⑨ 樊傑，*京津冀都市圈區域綜合規劃研究*（北京：科學出版社，2008 年），頁 25。



表 1 計畫經濟時期京津冀工業結構表

單位：億元人民幣

年	1952			1970			1979		
	工業總產值	輕工業	重工業	工業總產值	輕工業	重工業	工業總產值	輕工業	重工業
北京	9.07	5.61	3.46	97.14	33.43	63.7	189.6	76	113.6
天津	19.71	16.36	3.34	102.77	54.83	47.94	175.5	89.7	85.8
河北	16.56	11.74	4.82	89.52	56.58	32.94	228.3	99.4	128.9

資料來源：周立群、張博，「環渤海區域經濟增長及增長極」，周立群、謝思全主編，環渤海區域經濟發展報告 2008（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 71。

河北省也從 1952 年開始重點發展工業，「一五」時期，煤炭、電力與紡織工業成為發展重點，占全省基建投資的 80%。1957 年，河北省內私營工、商業也已不復存在。工業占全省工農業總產值比重由 1952 年的 33.8%，提高到 1978 年的 74.3%，重工業比重則由 29.11%提高到 55.5%。再加上 1975 年的《1976 年到 1985 年發展國民經濟十年規劃綱要（草案）》指示，一般輕工業產品都要儘可能自給自足，使京津冀各地因「各自為戰」，產業結構日漸趨同。

### 三、改革開放與區域空間結構的轉變

改革開放後，外資開始湧入華北，並依計畫經濟所形塑出的空間結構差異，出現明顯的區位分工態勢，進而促使京津冀既有空間結構進一步轉變或持續強化，「集聚—擴散」效應逐漸削弱產業結構趨同，形成功能互賴分工的城市網絡。

#### （一）天津產業結構升級

由於計畫經濟時期所打下的雄厚工業基礎，再加上 1984 年獲准成立「天津經濟技術開發區」，1986 年國務院又批覆《天津市城市總體規劃方案（1986-2000 年）》，定位為擁有先進技術的綜合性工業基地，開放型、多功能經濟中心和現代化港口城市，使天津吸引的外資偏向工業為主。從 1992 年起，外資重心逐漸從服裝、食品與低端消費電子製造業等勞力密集型產業，向電腦與通訊等電子設備、交通運輸設備、化學與醫藥等高新產業轉移。2005 年，第二產業外資占全市的 75.6%，外資（含港澳台）工業產值高居全市的 49%，其中，高新科技產業與電子產業更分占 86%與 93%，顯示外資已成為推動產業升級的主要力量之一。

天津雖於 1997 年獲中央審批的《天津市城市總體規劃方案（1996-2010 年）》首次提出「北方重要的經濟中心」的發展目標，將建成現代化工業基地與商貿金融中心。2001 年《天津市政府工作報告》又首次提出「北方金融中心」的發展目標，但因城市功能與基礎建設落差，中外企業總部與金融機構仍以北京為首選，天津總部經濟與金融業因而發展遲緩，如 2000 年天津金融機構存款餘額 2281.55 億元，占全國的 1.84%，貸款餘額 1863.6 億元，占 1.87%，2002 年又分別下滑到 1.64%與 1.8%。致使

天津服務業外資結構偏重於房地產、批發零售與餐飲等傳統服務業，金融、法律與會計等生產者服務業則甚少涉足，如 2005 年服務業外資僅 7.9 億美元，占全市的 23.7%，其中，房地產占 32.2%、批發零售與餐飲占 42.2%。然而，逐年增加的第三產業內、外資仍使天津三級產業結構由 1978 年的 6.1：69.6：24.3，逐漸升級為 2005 年的 3：55：41.5，轉型成以製造業為主，傳統服務業為輔的空間結構。

## （二）北京產業結構轉型與總部功能強化

相對於天津金融功能的窒息，在計畫經濟時期就已建成工業大城市與國有金融管理中心的北京，改革開放後隨著與全球經濟日漸緊密接軌，產業空間結構不斷調整，逐漸發展成總部城市與金融中心。

### 1. 總部城市功能確立

1983 年《北京城市建設總體規劃方案》將北京重新定位為政治和文化中心，不再強調發展工業。且由於首都深厚的科研人力資源，以及北京頒佈《關於振興北京現代製造業的意見》推動產業轉型之下，促使來京外資逐漸從一般製造業轉向電子資訊、生物醫藥、光電與新材料等高新技術產業發展。

而總部功能方面，計畫經濟時期，為控制全國經濟所設立的各大中央國營企業，多以北京為總部所在地。但由於統購統銷體制，總部運作並不需要金融、廣告與法律等生產者服務業，導致開放初期，北京第三產業系以運輸、餐飲與居民服務等傳統服務業為主。隨著改革開放日益擴大，與 1993 年國務院批覆《北京城市總體規劃》首次提出現代化國際城市的發展目標，積極推動各項軟硬體基礎建設，再加上首都的政經關係資源與象徵性意涵，吸引外資企業紛紛在京開設總部或代表處，唐山建龍鋼鐵、秦皇島海灣集團等地民營企業也為了成為全國級企業，紛紛將總部遷到北京。據北京統計局統計，截至 2004 年底，在京大型企業集團有 266 家，其中央企總部 160 家，北京市屬企業及民營企業 106 家；投資性公司 139 家，占總數的 60% 以上。而外商方面，經商務部認定的跨國公司地區總部 16 家，世界五百強企業中有 185 家企業來京投資，其中 7 家在北京設立地區總部，293 家在京開辦代表處。另據中國企業聯合會發布的「2005 中國企業五百強」評比，北京有 91 家總部入榜，雄踞全國之首，逐漸轉型成連結全球與中國市場的門戶城市。另據 GaWC 指出，北京 2004 年名列全球第 22 大世界城市。<sup>⑩</sup>

企業總部的聚集，吸引中外生產者服務業紛紛進京，1995 年北京市第三產業的占全市生產總值比重首次超過第二產業。1996 年，《北京九五計畫綱要》提出，加速金融保險業與資訊服務業等第三產業發展後，服務業外資與日俱增，如 2003 年北京服務業外資達 21.5 億美元，成長 19.8%，占全市的 56.36%，製造業外資僅占 33.6%，且逐

註⑩ GaWC 把北京列為「alpha~」級城市，即連結主要經濟區域與國家進入世界經濟的重要世界城市。  
GaWC, "The World According to GaWC 2004," *The Globalization and World Cities*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2004.html>.

年下滑。截至 2005 年底為止，北京共有 58 家外國律師事務，占全國的 41.7%；麥肯錫等 272 家跨國諮詢機構；普華永道等全球四大會計事務所。另據中國企業聯合會發佈的「2005 中國服務業五百強企業」，北京入圍 98 家，超越天津的 35 家。促使北京三級產業結構由 1978 年的 5.2：71.1：23.7 轉型成 2005 年的 1.3：29.1：69.6，由工業城市向總部與服務業城市轉型。

## 2. 歷史－全球金融複合空間結構形成

計畫經濟時期，原非北方金融中心的北京，因為人民銀行總行的進駐，成為掌控全國金融的國有金融中心。改革開放之後，中央陸續在北京西城區重開或新設中國農業銀行、中國銀行、中國人民保險公司、國家外匯管理局與中國工商銀行等國有金融機構；2003 年，人民銀行又將金融監管與發行審核等權限，劃分給「銀監會」、「證監會」與「保監會」，使「一行三會」成為最高金融決策和監管機構，再加上主管經貿事務的國務院各部委，使北京不但成為全國金融政策的決策、監管與資訊中心，並擁有四大政策銀行、招商銀行等 11 家國有銀行、中國人壽等 14 家保險總公司、郵儲銀行與銀河證券等 63 家全國級金融集團總部，掌握了總金融資產總額的 60%、銀行體系總資產的 80%、90% 以上的信貸資金與 65% 的保險資金，成為全國資金清算中心、債券發行、交易與資產託管市場。

外資金融機構為了追隨顧客或獲得審批等目的也開始聚集北京金融街或朝陽區的商務核心區，據商務部統計，截至 2005 年底共有外資銀行分行 25 家，支行 4 家，代表處 78 家，獨資和中外合資保險公司 17 家。累計駐京銀行業金融機構共計 161 家；保險公司 44 家，金融資產總量 14.1 萬億元，金融業增加值 792.8 億元，遠遠超越天津的 160.64 億元，使北京自計畫經濟起逐漸形成的國有金融空間結構，逐漸融入跨國金融，進而聚合成「歷史－全球金融複合空間結構」，位居全球第 36 大金融中心。<sup>⑩</sup>

## （三）河北產業升級與首都經濟圈形成

1988 年國務院批准河北建立秦皇島、唐山與滄州的渤海灣經濟開放區，但外資卻從 1992 年起才開始逐年增加，投資方向從開放初期的食品類產業、服裝紡織業與金屬製品，逐漸向化學、醫藥、石化與服務業等產業延伸。<sup>⑪</sup>如 2005 年，外資主要集中在原物料加工與製造業，比重高達 76.85%；批發零售、資訊與商務等第三產業僅有 26824 萬美元，占 14%。產業結構從 1978 年的 28.52：50.46：21.02，轉型為 2005 年的 13.98：52.66：33.36，以食品、服裝紡織、電熱生產供應，石油與天然氣開採，鋼鐵冶煉壓延加工、石化、化學原料及其製品等製造業為主要產業。

由於北京地價翻騰、空氣污染與城市擁擠等問題，促使工業開始逐漸外移，如首鋼落戶河北遷安與曹妃甸，第一機床廠到保定，內燃機總廠到滄州，白菊洗衣機到霸

註⑩ Z/Yen Group, *The Global Financial Centres Index-1* (London: City of London Corporation, 2007), p. 13.

註⑪ 周雯珺、王斌，「河北省吸引外商直接投資的現狀分析」，*經濟與管理*（北京），第 24 卷第 5 期（2010 年 5 月），頁 68-71。

州。北京科技成果也隨之越來越向環渤海各省市輸出，如據北京技術市場統計，2005 年京津科技成交 8.96 億元，京冀成交 16.6 億元。再加上交通建設日漸完善與汽車普及，許多北京市民與職工開始向河北移居，使廊坊、香河、燕郊、霸州、保定與高碑店等環京城市成為承接擴散的主要地區。<sup>③</sup>而且北京龐大的消費人口，也成為河北各市農工產品的主要市場。面對北京經濟結構轉型的契機，原本抱怨京津磁吸的各環京城市，開始競相提出「對接北京」的發展方針。許多學者也發現京津冀開始出現功能分工，如李佳洺等採用對應分析法計算出，京津冀各城市職能差異明顯，環首都經濟圈已現雛形。<sup>④</sup>

相對於北京日益向外擴散，天津為了培植 1994 年自主成立的濱海新區，開始推動「工業戰略東移」計畫，鼓勵老城區的紡織與鋼鐵業東移 40 多公里外的濱海，而非向周圍腹地城市遷移，導致企業外移相對有限。如位於京津之間的廊坊，2001-2005 年間，從北京引資 191 億元，占該市省外資金的 60%。顯見京津對周圍腹地輻射能力的差異。肖磊等學者也發現，天津影響力遠弱於北京，其腹地主要局限於周邊中小城鎮。<sup>⑤</sup>

## 肆、濱海新區空間戰略對京津冀功能分工的影響

在計畫經濟所沉積出的歷史空間結構上，受中央扶持的天津北方經濟中心與透過連結全球經濟的首都經濟圈之間的競合，不但左右了京津城市功能的發展，也同時牽動京津冀區域空間結構的演化。

### 一、濱海新區戰略出台對天津經濟發展的影響

#### （一）濱海新區空間戰略的提出

由於京津冀位於遼東與山東半島之間，因此許多中國學者認為，如欲形成環渤海就必須先促進京津冀整合。然而，京津為爭奪區域龍頭連年惡鬥，箝制了區域合作與發展；再者，雖然北京一市獨強，但其發展並未以環渤海區域為依託，而是著眼於全國與全球，故與周邊腹地功能聯繫偏低，不利區域整合，反而天津的發展與該區域息息相關。所以，欲使京津冀整合，就必須先處理京津分工問題！<sup>⑥</sup>如濱海新區管委會高

註③ 于濤方，「京津冀全球城市區域邊界研究」，*地理與地理資訊科學*（北京），第 21 卷第 4 期（2005 年 7 月），頁 45~50。

註④ 李佳洺、孫鐵山、李國平，「中國三大都市圈核心城市職能分工及互補性的比較研究」，*地理科學*（北京），第 4 卷第 30 期（2010 年 8 月），頁 503~509。

註⑤ 肖磊、黃金川、孫貴豔，「京津冀都市圈城鎮體系演化時空特徵」，*地理科學進展*（北京），第 30 卷第 2 期（2011 年 2 月），頁 215~223。

註⑥ 張可雲，「環京區域經濟合作問題探討」，*北京社會科學*（北京），2004 年第 1 期，頁 10~18；肖金成等學者也持相同看法，參閱肖金成，*京津冀區域合作論：天津濱海新區與京津冀產業聯系及合作研究*（北京：經濟科學出版社，2010 年），頁 16、232、272、299。

階官員表示：

「環渤海之所以無法成為一體，就是因為沒有核心，成為孤立的雙核（京津），各做各的，只想把我這做大，反導致兩者相互排斥，而非相吸，而周邊地區卻是最貧困地區。現在的措施是把這兩個核心融合在一起，這樣對北遼寧，南山東的吸引力就會不一樣，就要把一個蛋的兩個核心，變成一個。」（訪談紀錄，2007.8.11 津 O1）

這類觀點深深影響中央空間戰略的擬定，再加上北京人口過度擁擠，交通、供水等基礎建設早已不堪負荷。在中央的運作下，原以全國經濟與金融中心為目標的北京，在其《十一五規劃綱要》中將發展定位改為「國家首都、國際城市、文化名城、宜居城市」。2006 年 5 月，國務院下發《推進天津濱海新區開發開放有關問題的意見》批准成為「全國綜合配套改革試驗區」，並定位為北方對外開放的門戶、高水準的現代製造業和研發轉化基地、北方國際航運中心和國際物流中心，7 月批覆《天津市城市總體規劃（2005-2020 年）》，首次將天津扶正為「北方經濟中心」。意圖促使京津功能再次轉型，化解北京過度極化、龍頭惡鬥與帶動區域整合。如濱海官員表示：

「……發展這個（環渤海）區域要找一個切入點，中央制訂整個區域發展規劃，這個區域叫做京津冀，也就是這個（環渤海）區域的核心。這個區域規劃制定的實施點選在天津，就像當年的深圳帶動珠三角，浦東帶動長三角，就想用天津濱海新區帶動天津，再帶動兩翼，然後再帶動大西北。」（訪談紀錄，2007.8.11 津 O1）

## （二）經濟實力迅速提升

在國家戰略的刺激下，天津 2007 年合同外資遽增 42%，外資達 52.78 億美金，一舉超越北京；2008 年在金融風暴肆虐之下，環渤海各市無一倖免，但天津卻逆勢成長，合同外資增加 15.1%。據天津統計局統計，2012 年，全市實際外資 150.16 億美元，成長 15%，超越北京的 80.42 億與河北的 60.32 億美元。而戰略重心的濱海新區，2006 年實際到位外資 32.2 億美元，遽升 32.2%，2012 年更增加到 98.41 億美元，占全市外資總額的 65.53%，年均成長 20.15%；國內資本也紛紛搶進天津，由 2005 年的 339.9 億，成長到 2012 年的 2600.67 億元，年均成長 27.15%。

雖然濱海新區吸引中外資金湧入，但國家為確保空間戰略成功，據天津市統計局統計，中央對天津的全社會固定資產投資由 2005 年的 228 億元，提高到 2009 年的 960 億元。2007 年還調動各大央企在天津投資大乙烯等大項目專案計畫，總投資額達 1520.04 億元，成長 68.9%。另據天津工商行政管理局統計，截止 2011 年末，工商部門對接大項目累計 1882 個，形成航空航太、石油化工、裝備製造、電子資訊、生物醫藥、新能源新材料、輕紡和國防等八大產業，工業總產值 18881.52 億元，成長 29%，占全市規模以上工業的 90.5%。

中外資金湧入，刺激天津經濟迅速發展。全市生產總值由 2006 年的 4462.74 億元，躍升到 2012 年的 12885.18 億元，成長率蟬聯全國第一。濱海新區生產總值由 2006 年的 1983.63 億元，倍增到 2012 年的 7205.17 億元，超越南京等一級大城，年均成長 21.4%，占全市比重由 2006 年的 45%，提升到 2012 年的 55.92%。其中，規模以上工業總產值由 2006 年的 5200.52 億元，倍增到 2012 年的 14416.8 億元，年均成長 21%，顯示國家戰略對第二產業空間仍擁有相當形塑能力。

### （三）金融業快速成長

中國在浦東新區的成功經驗上，意圖再次操縱金融空間戰略重新恢復天津金融功能，自 2006 年《推進天津濱海新區開發開放有關問題的意見》批准，金融企業、業務、市場等重大開放改革，可在濱海新區先行先試開始，迄 2010 年底為止，中央總共頒布遍及外匯、人民幣基金、非上市公眾公司股權交易市場、股權投資基金、排放權交易、服務外包等，總計 15 類 60 項特許試點政策。

在試點政策刺激下，據天津統計局統計，2011 年全市服務業實際利用外資 72.26 億美元，成長 25.9%，服務業內資 1487.5 億元，占全市的 71.3%。累計股權投資基金及管理機構註冊 2408 家、保理公司 20 家、保險總公司 4 家、融資租賃法人公司 60 家。其中，租賃業、基金業和基金管理公司註冊家數皆已超越北京，使金融業增加值由 2006 年的 179.4 億元，增加到 2012 年的 959.03 億元，年均成長 20.47%，顯示國家戰略對第三產業空間亦有相當強大的形塑能力。

## 二、京津金融與總部功能的競爭與分工

北京的金融地位雖因首都而得，卻也因此而倍受箝制。由於中央國土規劃將北京設定為政治與文化中心，導致北京市府爭取金融試點政策屢屢失敗。在上海被中央定位為金融中心後，迄 2006 年的《北京市十一五時期金融業發展規劃》為止，只敢投出「國家級金融管理中心」的擦邊球。而天津在中央扶持下，雖未公然表態競逐金融中心，但也喊出將「建設與北方經濟中心相適應的現代金融服務體系和全國金融改革創新基地」，提出許多遠比北京優渥的投資優惠，並攔截北京向中央爭取已久的多項金融試點，直接威脅只有百里之遙的北京。

北京也立刻還以顏色，在傳出因天津積極遊說下，「天津產權交易中心」已被國務院國資委選定為「中央企業國有產權轉讓市場」的消息後，落選的北京搶在中央公布前將原北京產權交易中心與中關村技術產權交易所合併成「北京產權交易所」。2008 年 3 月，國務院批覆《關於天津濱海新區綜合配套改革試驗總體方案》同意濱海發展各類產業投資基金、創業投資基金與「全國性非上市公眾公司股權交易市場」，4 月北京隨即頒布《關於促進首都金融業發展的意見》宣市中關村也要發展「全國性場外交易市場」，與推動產業投資、創業投資等股權投資市場，並首次以公文書提出將建設為「具有國際影響力的金融中心城市」。京津還爭相建立各種交易市場，不但經營項目

十分雷同，甚至相互模仿，以及積極擴建各自的金融區。2011 年 12 月，天津發布《金融業發展十二五規劃》，也首次在官方公文書中提出，將建設成「金融機構和金融市場集聚中心、金融創新中心、金融資訊中心及金融配套服務中心」，雙方金融競爭越演越烈。

一般而言，外資銀行等金融服務業對東道國金融政策變化十分敏感，金融去管制化往往可以吸引國內外金融業進駐。在中央特許政策的扶持下，天津 2012 年金融業增加值成長率 25.1%，然而，象徵國際金融中心競爭優勢的外商銀行等跨國金融機構，卻未如預期向天津聚集，外資銀行僅由 2005 年的 14 家成長到 2009 年的 22 家後，就陷入停滯狀態。直到 2012 年，才又再新增台資合作金庫天津分行等 3 家外銀，法人銀行仍只有韓國企業銀行等 3 家。

反觀北京，即便 2006 年起受到中央一系列扶持濱海戰略的衝擊，但 2007 年仍吸引外資銀行戰略投資 18.6 億美元，占全國的 21.2%。據北京金融工作局統計，截至 2010 年底，全國 121 家中央企業中，有 94 家總部與 17 家政策銀行在京，使北京掌握全國 1/3 國有資產。法人金融機構 551 家，其中，銀行 21 家，證券 60 家，保險 384 家，金融資產管理公司等非銀行金融機構 62 家，創投與融資等準金融機構 664 家。外資設立或參股的法人金融機構 43 家，其中法人銀行有摩根大通等 7 家；非法人外資銀行分行 38 家。單單西城區金融街 2011 年末的金融資產規模就高達 56.4 萬億，占全國 52%，控制全國 95% 信貸資金、65% 保費資金、38% 人民幣清算業務、50% 外匯清算業務，23% 金融服務進出口總額、56.64% 債券市場融資，外資金融規模與擴張速度均遠超國家支持的天津。

再加上，隨著中國經濟蓬勃發展，各大公私企業總部的海外投資、資金調度和結算等業務需求倍增，促使北京金融中心更上層樓，如〈The Banker〉2010 年度世界銀行一級資本總額一千強排名中，位於北京的工商銀行位列全球第 7，中國銀行第 14、建設銀行第 15、農業銀行第 28、民生銀行第 80、光大銀行第 136、北京銀行第 155、華夏銀行第 178，裨益北京金融業增加值從 2005 年的 840.2 億元，占全市生產總值 13.2%，躍升到 2012 年的 2536.9 億元，占 14.19%，使其「歷史—全球金融複合空間結構」越來越渾厚與擴張。例如，張耘發現，北京金融服務業輻射半徑由 2003 年的 593.4 公里，擴大到 2009 年的 765.45 公里。<sup>⑧</sup>

雖然國家空間戰略與天津頒布的各项投資優惠政策相當程度影響中外企業的區位選擇，但企業總部仍持續湧入北京。2012 年，據北京市工商行政管理局統計，跨國公司區域總部達 127 家、具有區域總部功能的外資企業 228 家、外商投資性公司達 208 家。此外，2013 年〈Fortune〉雜誌世界五百強總部排名中，北京獲選 48 家，超越天津的 1 家、河北的 3 家，成為僅次於東京的全球第二大總部之都。太原經緯紡機等民企總部也紛紛將總部或研發中心遷至北京，據魏後凱等於 2007 年上市公司中發現，企

註⑧ 張耘，北京生產性服務業輻射力研究（北京：經濟科學出版社，2010 年），頁 53-61。

業總部遷入北京有 25 家，天津卻是遷出的 5 家全去北京。<sup>③</sup>武前波等檢視「2008 年中國製造業五百強」的區位後也發現，北京已為吸收環渤海企業總部的主要城市。<sup>④</sup>另據「2011 中國企業五百強」統計，北京獲得 100 家總部進駐，比 2005 年的 91 家增加 9 家，連年蟬聯第一；天津僅有 22 家，比 2005 年的 24 家減少 2 家。天津發改委外資利用處官員也坦承，許多企業在京津之間自發性地功能分工（訪談記錄，2009.8.4 津 O2）。

雖然天津頒布《促進現代服務業發展財稅優惠政策》等措施盼能吸引服務業進駐，但總部的聚集仍促使中外服務業紛紛追隨客戶進京，例如，2009 年河南亞太會計事務所遷往北京。截至 2011 年底，北京會計師事務所達 584 家，比 2006 年成長 156 家，天津僅有 89 家；北京律師事務所 1485 家，天津 385 家；全國 208 家外資法律事務所中，北京有 81 家，遠超天津的 2 家，均居全國第一。

另由京津歷年第三產業區位商（數值越高越專業化）的演變也可看出，北京在資訊、銀行金融、租賃商務、科研與文化娛樂等服務業領先天津，天津則在運輸倉儲、基金與融資租賃等項占先，並有許多在京開業的金融機構，如星展銀行與農業銀行北方客戶服務中心捨北京規劃的朝陽區金盞、海澱區稻香湖、西城區德勝、通州新城等金融後台服務區，改設於濱海新區，顯示京津雖然積極爭奪金融政策與服務項目，但彼此間的服務業自主分工卻反而越來越明顯（見表 2）。

表 2 京津歷年主要第三產業區位商

年 份	2005		2006		2007		2008		2009		2011	
產業別／城市	北京	天津	北京	天津	北京	天津	北京	天津	北京	天津	北京	天津
交通運輸、倉儲和郵政業	1.003	1.065	0.996	1.033	0.92	1.06	0.861	1.247	0.933	1.276	1.05	1.179
資訊傳輸、電腦服務和軟體業	3.174	0.787	3.265	0.739	3.504	0.729	3.592	0.65	3.665	0.752	4.445	0.736
批發與零售業	1.338	1.562	1.406	1.41	1.416	1.253	1.54	1.28	1.476	1.309	1.434	1.41
住宿和餐飲業	1.153	0.836	1.214	0.825	1.192	0.879	1.172	0.777	1.034	0.839	1.106	0.887
金融業	3.663	1.308	3.232	1.149	2.851	1.229	2.888	1.158	2.532	1.176	2.584	1.268
房地產業	1.538	0.756	1.692	0.772	1.606	0.722	1.619	0.723	1.598	0.75	1.168	0.643
租賃和商務服務	3.059	0.729	3.143	0.807	3.586	0.784	3.856	1.044	3.668	1.119	3.596	1.235
科學研究、技術服務與地質勘查	4.26	1.825	4.353	1.84	4.441	1.705	5	2.186	4.853	2.269	4.745	1.998
文化、體育娛樂	3.749	0.55	3.696	0.734	3.692	0.747	3.636	0.772	3.256	0.767	3.286	0.796

說明：區位商＝某市 i 產業產值占該市總產值比重／全國 i 產業產值占全國總產值比重。

資料來源：北京市統計局編，北京統計年鑑（2001-2013）（北京：中國統計局，2001-2013 年）；天津市統計局編，天津統計年鑑（2001-2012）（北京：中國統計局，2006-2012 年）。

註③ 魏後凱、白玫，「中國上市公司總部遷移現狀及特徵分析」，中國工業經濟（北京），2008 年第 9 期，頁 1~13。

註④ 武前波、寧越敏，「中國製造業企業五百強總部區位元特徵分析」，地理學報（北京），第 65 卷第 2 期（2010 年 2 月），頁 139~152。



### 三、河北經濟發展的希望與困境

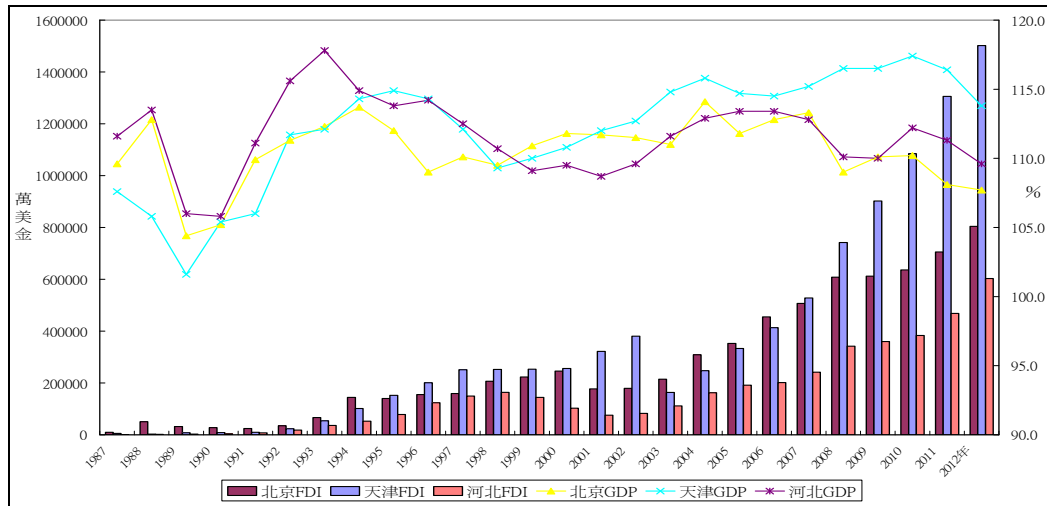
隨著北京越來越向金融與生產者服務業中心城市轉型，與 2011 年 10 月《河北沿海地區發展規劃》終獲國務院批覆的機遇下。京東方、中航工業等在京央企、民營與外資製造業逐漸加速向河北移轉或開設生產基地，自 2006 年以來，北京轉移河北的產業項目已近 2400 個，達 3 千多億元。<sup>④</sup>部分南方各省企業也紛紛北上河北設廠，使其 2011 年新批合同外資 42.2 億美元，成長 28.3%，引進內資 3763.7 億元，暴增 93%，工業結構逐漸向高新技術產業升級，金融、資訊等生產者服務業也開始萌芽，似乎終於苦盡甘來。

然而，理應帶動周邊腹地發展的「北方經濟中心」—天津不但甚少向河北遷移產業，如濱海新區綜合配套改革辦官員表示，天津與周圍城市間「表面上的座談、簽戰略合作我們也都有，……但我們現在還沒有項目上的合作，只是有過溝通、思想的交流，建立形式上的一種契約」。再加上天津又頒佈《關於加快推進全市工業技術改造工作的實施意見》，鼓勵城區的大型工業繼續東移濱海，改革辦官員坦承，「我們也有指標的壓力，天津自己都吃不飽了，就不太可能將產業外流。」，僅有少數高污染高耗能產業才任其向外遷移（訪談紀錄 2009.8.25 津 O3），例如，據都與京津接壤的保定統計局統計，2009 年該市引進省外資金 151.68 億元，其中北京資金 83.67 億元，但天津資金僅 15.02 億元。

天津反而開始與河北激烈爭奪外資、國家項目與北京的產業轉移，甚至連農、漁等第一產業也想一網打盡。長期觀察京津冀發展的國家發改委國土開發與地區經濟研究所所長肖金成坦言：「天津想通吃……這樣的話，就沒河北什麼事了」。貧弱的河北難敵濱海的政策優勢，不但外資成長緩慢，原本大多向河北遷移的京企也轉往天津，內資額由 2005 年的 133.1 億元提升到 2012 年的 901 億元。甚至連保定惠德風電與長城汽車等多家河北大廠也都轉向天津投資，據河北省商務廳統計，2006-2007 年，河北分別實際引進省外資金 158.18 與 193.3 億元，但省內資金卻各有 43.4 與 51 億元流向天津，2011 年更增加到 169.94 億元。河北高級藍領也大量流失，據河北省人力資源和社會保障廳統計，2009 年該省在津就業高達 64 萬人。在人財兩失下，河北生產總值成長率從 2005 年 13.4%開始逐年下滑，2010 年雖因提出沿海發展戰略而一度上揚，終究仍不敵京津政策與歷史空間結構優勢，2012 年甚至跌到 9.6%（見圖 1）。

註④ 「京冀逾 20 家銀行建立長期合作關係」，新華網，[http://www.he.xinhuanet.com/news/2012-11/20/c\\_113732309.htm](http://www.he.xinhuanet.com/news/2012-11/20/c_113732309.htm)。

圖 1 京津冀外資實際總額與生產總值成長率變動圖



資料來源：北京市統計局編，北京統計年鑑（2012），前引書；天津市統計局編，天津統計年鑑（2012），前引書；河北統計局編，河北經濟年鑑（2001-2013）（北京：中國統計局，2001-2013 年）。

全省三級產業結構僅由 2005 年的 13.98：52.66：33.36，微調為 2012 年的 11.99：52.69：35.32。其中，仍為稅收與就業重心的鋼鐵、發電等傳統高污染重工業，在環境保護部等六部委於 2013 年 9 月共同發布《京津冀及周邊地區落實大氣污染防治行動計畫實施細則》的限期淘汰命令下，更是雪上加霜。

## 伍、空間結構競合下的京津冀區域整合

全球經濟的空間分工逐漸化解計畫經濟所造成的京津冀製造業結構趨同，日益促成區域整合，但也同時強化了天津的工業實力與北京的金融地位。國家空間戰略雖對天津第二產業空間結構的塑造具有相當影響力，卻反而影響了京津冀區域的整合進程。

### 一、製造業結構趨同的轉化

計畫經濟使京津冀形成製造業結構趨同的歷史空間結構，即便改革開放多年後，三省市 2000 年的工業總增加值占區域比重仍呈現 28.4：25.59：46，許多門類製造業比重相當，甚至連京津兩市的食物、飲料、副食品加工、家具、林木製品等低階製造業的比重，都高於主要原物料供應地的河北，產業結構趨同仍十分嚴重，影響區域經濟進一步整合。

隨著全球經濟體在京津冀之間的空間分工與市場經濟的日益成熟，京津第三產業比重越來越高，製造業也朝向電子等高新技術產業轉型。2005 年上述各低階製造業開

始向河北移轉，使三地工業增加值比重轉變成 24.4：27.48：48.2。北京以印刷和記錄媒介複製業、電子設備製造與儀錶及辦公用機械業為主，天津則以交通運輸設備、電子設備製造與文教體育用品為主，河北則偏重各項原物料製造加工，功能分工越來越明顯（見表 3）。如劉作麗等以 2004 年第一次經濟普查數據計算出，<sup>④</sup>隨著產業細分，京津冀 13 個城市之間的結構趨同程度顯著下降。北京—廊坊—天津產業同構中的分工態勢明顯，如汽車製造業方面，京津以整車製造為主，天津零部件及配件製造比例上升，而廊坊則主要是零部件及配件製造。通用設備製造業和通信設備、電腦及其他電子設備製造業也出現類似分工。

表 3 京津冀工業增加值與規模以上工業總產值比重演變表

單位：%

年份	規模以上工業增加值						規模以上工業總產值					
	2000			2007			2005			2011		
產業／省市	北京	天津	河北	北京	天津	河北	北京	天津	河北	北京	天津	河北
合計	28.4	25.59	46	21.74	29.72	48.54	28.09	27.39	44.52	19.33	27.79	52.88
煤炭採選業	14.61	0	85.39	19.44	6.451	74.11	27.52	3.77	68.71	22.89	30.91	46.19
石油、天然氣開採	0.22	53.61	46.16	1.55	64.54	33.92	1.12	63.58	35.3	8.35	78.64	13.01
黑色金屬採選	0.63	0	99.37	3.47	0	96.53	3.91	0	96.09	8.56	3.04	88.41
有色金屬採選	0	0	100	0	0	100	0	81.21	18.79	0	0	100
非金屬礦採選	4.17	34.9	60.93	5.38	34.08	60.53	5.07	26.01	68.92	0	9.84	90.16
農副食品加工	21.03	18.71	60.26	8	20.58	71.41	17.89	17.13	64.98	12.44	19.96	67.6
食品製造業	41.84	15	43.16	25.17	21.63	53.19	30.4	18.67	50.94	14.73	45.15	40.12
飲料製造業	39.45	15.21	45.34	27.11	24.92	47.97	36.75	23.1	40.15	27.97	21.63	50.4
煙草製造業	27.72	9	63.28	22	10.09	67.91	21.52	9.1	69.38	0	0	100
紡織業	13.29	18.63	68.08	9.25	11.79	78.97	11.98	14.21	73.81	5.97	5.95	88.08
紡織服裝、鞋帽製造業	32.66	30.61	36.73	30.21	26.72	43.08	30.9	34.28	34.82	17.82	36.58	45.6
皮毛羽及製品	5.16	12.09	82.75	1.06	6.71	92.23	3.11	12.08	84.81	1.13	2.96	95.91
木竹藤棕製品	12.06	16.79	71.15	6.75	11.86	81.39	10.94	22.56	66.5	6.23	8.2	85.57
傢俱製造	25.89	41.86	32.26	25.89	26.89	47.21	26.1	38.02	35.93	21.76	20.5	57.75
造紙及紙製品	18.67	15.75	65.57	17.03	13.21	69.76	16.36	19.88	63.76	9.83	21.62	68.54
印刷業和記錄媒介複製	55.76	18.1	26.14	49.7	16.26	34.03	59.99	12.69	27.33	38.11	12.73	49.17
文教體育用品	31.04	47.13	21.83	23.6	51.06	25.35	25.97	56.69	17.33	12	47.12	40.87
石油、煉焦及核燃料加工業	45.16	21.94	32.9	24.47	16.14	59.39	40.38	25.48	34.14	21.33	29.73	48.95
化學原料製品	23.24	27.47	49.28	15.36	31.92	52.72	20.38	29.26	50.36	11.01	34.25	54.74
醫藥製造	28.93	28.32	42.75	32.76	30.97	36.27	26.96	28.73	44.31	33.86	24.69	41.45
化學纖維製造	3.83	27.14	69.04	9.27	14.65	76.08	11.98	11.46	76.56	0	11.5	88.5

註④ 劉作麗、賀燦飛，「京津冀地區工業結構趨同現象及成因探討」，地理與地理資訊科學（北京），第 23 卷第 5 期（2007 年 9 月），頁 62~66。

表 3 京津冀工業增加值與規模以上工業總產值比重演變表（續）

單位：%

年份	規模以上工業增加值						規模以上工業總產值					
	2000			2007			2005			2011		
產業／省市	北京	天津	河北	北京	天津	河北	北京	天津	河北	北京	天津	河北
橡膠製品	14.14	36.31	49.55	5.88	34.02	60.09	13.54	33.86	52.6	5.13	24.97	69.89
塑膠製品	17.21	39.55	43.25	11.74	34.1	54.16	18.09	33.69	48.22	9.63	30.38	59.98
非金屬礦製品	27.05	8.44	64.51	16.46	10.33	73.21	26.16	12.89	60.95	18.5	11.96	69.54
黑色金屬冶煉	23.95	13.28	62.77	11.92	24.37	63.71	11.34	17.39	71.27	1.21	23.32	75.47
有色金屬冶煉	14.72	37.51	47.77	8.45	23.64	67.92	16.22	33	50.77	7.921	51.67	40.41
金屬製品	21.57	28.65	49.78	15.81	32.34	51.85	17.95	36.19	45.86	9.32	30.8	59.88
通用設備製造	23.12	29.81	47.07	22.63	37.04	40.33	31.55	30.95	37.49	19.53	27.99	52.49
專用設備製造	43.94	16.88	39.18	31.73	24.97	43.3	41.33	21.62	37.06	27.3	29.23	43.47
交通運輸設備	28.5	35.18	36.31	34.79	42.54	22.67	46.99	33.66	19.35	39.9	34.08	26.02
電機器材製造	30.82	28.03	41.15	25.13	30.83	44.04	27.05	40.63	32.32	25.23	26.49	48.28
通信、電腦及電子設備製造	52.72	43.23	4.05	40.15	56.73	3.118	51.47	46.87	1.65	46.25	46.68	7.07
儀器儀錶及辦公用機械製造	59.76	31.01	9.22	66.13	21.95	11.93	68.99	22.26	8.75	53.01	28.67	18.32

說明：1.比＝（省（市）i 產業增加值／京津冀 i 產業總增加值）\*100%。

2.總產值包括轉移價值的多次重複計算，無法確切反映發展狀況；增加值為生產活動中增加的價值，可較確切反映生產規模和速度。但因 2008 年起天津與河北沒列出增加值數據，改用工業總產值計算。

資料來源：同圖 1。

## 二、歷史金融空間結構與全球空間分工的結合

在國家空間戰略的扶助下，為何許多跨國銀行與保險公司等金融機構仍以北京為首要投資區位？許多接受筆者訪談的天津學者與官員大多認為，這是因為：「天津最大的優勢是離北京很近，但最大的劣勢也是離北京很近。」。但本文以為，影響國家金融空間戰略效力的關鍵可能不在於地理距離的遠近，而是北京在歷史轉折時所形成的國有經濟與金融管理中心的獨特空間資產，和跨國金融機構的業務導向與資訊需求的相互牽引所致。

依據新經濟地理學實證研究發現，產業群聚一旦形成，循環累積效果所產生規模經濟，將猶如滾雪球般越來越將該產業鎖定在某個地方。更準確的說，是被鎖定由當地獨特物質環境與社會空間所形成的區域特定資產之中。因此，金融中心一旦崛起，其規模經濟與菁英間社會網絡，很可能使金融中心的地位與功能持續發展。<sup>⑦</sup>

註⑦ T. Gehrig, "Cities and the Geography of Financial Centers," in J. Thisse and J-M. Huriot eds., *The Economics of Cities* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 415~445; Nigel Thrift, "On the Social and Cultural Determinants of International Financial Centers: The Case of the City of London," in Stuart Corbridge et al. eds., *Money, Power and Space* (Oxford: Blackwell, 1994), pp. 327~355.

由於計畫經濟扼斷了天津自明清以來的金融業群聚，再加上中央爲了完全控制金融資源，自建政起便將主要國有金融機構總部設在北京，據中國國家統計局統計，2005 年中央單位第三產業 23.7 萬億元，占北京第三產業資產的 83.5%；且中央單位第三產業總資產的 82.5%集中在金融業，資產總額高達 20.3 萬億元，使北京國有金融空間結構遠比天津雄厚。再加上「政企合一」體制使國資委 2005 年所屬的 187 家國企中有 137 家總部設在北京，並由總部統管各地分部的營收與資金，也促進了首都金融業發展。<sup>③</sup>

正由於北京匯聚央企與國銀總部的歷史區位優勢，彼等海外併購、上市與公開募股 (Initial Public Offerings) 的發行承銷，以及有如天文數字般的銀行壞帳與保險需求等業務，吸引全球投資銀行、投資性公司與保險公司聚集北京，如摩根大通中國銀行董事長 Peter Lighte 表示：「我們現在主要的批發銀行業務及其它業務的大部分客戶主要是銀行及企業，而這些客戶的總部往往也設在北京。」，而這些外資金融的加入使北京金融群聚越來越強盛。而且，北京豐富的投資機會也吸引中外基金紛紛赴京操作，據清科集團統計，2010 年北京獲得私募股權投資 39.4 億美元，占全國的 25%，基金管理規模高達 1.04 萬億元，更是超越天津的 1637.38 億元；創投方面，北京獲得 1520.68 億元，占全國的 28.23%，均爲全國第一。天津股權投資基金協會秘書長阮班會也坦承，「基金只在天津落個腳，資金來源和投資絕大多數在外地。」。

此外，工業與金融業最關鍵的差異是，工業中心只要有廉價的人力、原料與土地等生產要素，與挹注大量資本即可快速發展。但金融中心需要的卻是「資訊」。由於風險越高的產業，企業克服地理距離的成本也隨之升高，越需要面對面 (Face-to-face) 的資訊交流與接觸，因此「地方仍然重要」(Place still matters)。<sup>④</sup>所以，金融樞紐往往出現在富含企業動態、科技創新與政府決策等資訊優勢區位之上，尤其是掌握金融決策的首都。

雖然改革開放多年，但中國式社會主義市場經濟體制對各項外資准入、金融與經濟開放政策的掌控，以及企業營運仍具有關鍵影響力，再加上產權保護等商業環境仍有許多灰色地帶，爲了獲得官方審批打入市場，及早獲知政策變動以降低高度不確定的政治風險，許多跨國企業高層爲了與掌管相關產業的中央官員或央企保持密切接觸和培養良好政商關係，紛紛進駐北京，或設立收集資訊與從事政府公關的辦事處或第二總部，間接促使跨國金融機構等生產者服務業爲了「追隨顧客」的投資佈局也赴京設點。非但跨國企業如此，許多外資銀行也將中國金融政策的不透明或頻繁變動，視

註③ 人民銀行營業管理部課題組，總部經濟對貨幣政策傳導機制的影響（北京：知識產權出版社，2008），頁 64~75。

註④ Michael Storper and Allen J. Scott, "The Wealth of Regions: Market Forces and Policy Imperatives in Local and Global Context," *Futures*, Vol. 27, No.5 (June 1995), pp. 505~526; Ron Martin, "Stateless Monies, Global Financial Integration and National Economic Autonomy: the End of Geography?," in Nigel Thrift et al. eds., *Money, Power and Space* (Oxford: Blackwell, 1994), pp. 253~278.

為不確定性風險的主要來源之一，<sup>⑥</sup>如韓國友利銀行行長金大植表示：「選擇落戶北京，是因為北京具有中國其他城市無法比擬的優勢，能最先感知政策和金融環境的變化。」。顯見單憑國家機器投入金融去管制化的空間戰略，仍難以改變企業與金融機構尋求資訊密集區位的本能。而因計畫經濟的歷史轉折所形成與中斷的金融群聚，鎖定了京津金融空間的發展路徑，與抑制國家金融空間戰略的效力。

### 三、全球經濟空間分工與國家策略空間角力對區域經濟整合的影響

為了恢復被計畫經濟戰略所改造的清末民初時期的京津冀城市功能分工結構，中央再度動用國家機器，意圖拆解承繼歷史空間結構與接合全球經濟空間分工的以北京為首的京津冀空間結構現況，以促進區域整合與平衡發展。

然而，全球經濟空間分工卻仍持續深化京津的歷史空間結構優勢。據北京統計局統計，全市製造業外資持續降低，2012 年僅 8.64 億美元，占外資總額比重滑落到 10.74%，許多門類製造業總產值占區域比重更降到個位數。以生產者服務業為主的第三產業外資額占全市的 85.9%，使 2012 年第三產業生產總值達到 13669.9 億元，第三產業對全市增加值貢獻率高達 76.8%。其中，生產者服務業生產總值由 2005 年的 2802.1 億元提升到 8890.8 億元，占全市生產總值的 47.73%。三級產業結構由 2005 年的 1.3：29.1：69.6，更進一步提升為 2012 年的 0.8：22.7：76.5，越來越成為京津冀區域的服務中心。

反觀天津，自 2006 年濱海新區戰略頒布後，2008 年服務業外資 45.17 億美元，占全市比重高達 60.9%，第三產業內資企業註冊資本 6215.39 億元，占總資本的 71.21%。雖然內、外資不斷湧入服務業，然而天津產業結構卻由 2005 年的 2.9：54.6：42.5，逆轉成 2008 年的 1.9：60.1：38。為何出現服務業投資額遽增，產業結構卻反而逆轉的現象？本文發現，天津所吸引的服務業內、外資投資額雖超越北京，然而卻大多投向低附加價值的傳統服務業，如 2010 年服務業外資 57.39 億美元，但交通運輸、餐飲、房地產與批發零售業就占 48.6%，第三產業貢獻率更僅 33.4%，不到北京的一半。而製造業外資雖只 49.62 億美元，但多為高新技術產業，再加上國家大項目投資的挹注，貢獻率高達 63.3%，使原本比重逐漸拉近的第三產業產值又被工業拉開差距。2012 年，天津三級產業結構雖提升為 1.3：51.7：47，但城市功能目前仍以高新技術製造與重化工業為主。

推動區域整合方面，據中國銀監督會河北監管局統計，2006-2012 年 9 月底，北京流入河北的信貸資金達到 2000 億元，貸款餘額 900 多億元，促使 2012 年環首都綠色經濟圈 14 個縣（市、區）生產總值 1738.1 億元，成長 10.5%，高於全省平均水準，顯

註⑥ 普華永道會計事務所訪談 42 家投資中國的外資銀行後指出，接近 50%外銀將監管條例不斷增加的監管風險（regulatory risk）視為最迫切的潛在風險。PricewaterhouseCoopers, *Foreign banks in China 2008* (Hong Kong: PricewaterhouseCoopers, 2008), pp. 28~29.

示已有相當進展。另據中國人民銀行貨幣政策分析小組統計，北京資金淨融出額從 2006 年的 10.4 萬億元，擴大到 2012 年的 49.7 萬億元，淨融出額蟬聯全國第一。而天津從 2006 年淨匯入 0.3 萬億元，倍增至 2011 年的淨匯入 2.8 萬億元，顯示天津仍處於磁吸外部資源階段，未能輻射周邊城市。

再由比較歷年京津冀各類製造業總產值比重演變歷程中也發現，北京除醫藥產業外，其餘製造業比重大多逐年下降。但 2000-2005 年天津工業增加值占區域比重下降的農副食品加工、石油加工煉焦及核燃料加工、化學纖維、橡膠製品、儀器儀錶及辦公用機械等製造業，於獲得中央扶持後的 2005-2007 年間，增加值比重反而又開始回升（見前表 3）。改由 2005-2011 年工業總產值觀察也有相近趨勢，河北相關產業比重因而下降。孫久文與丁鴻君另以區域分工指數也發現，2005-2009 年間津冀工業產業分工程度從 0.832 下降到 0.647。<sup>④</sup>顯示政治力量的介入，的確部分干擾到正由市場力量進行的經濟空間分工，使津冀又出現製造業趨同趨勢。

## 陸、結論：政治規劃還是政經合作？

透過觀察京津冀城市分工的發展歷程，本文發現，自改革開放以來，中外資製造業的經濟空間分工正逐漸化解因計畫經濟體制所導致的製造業趨同的空間結構，而中外企業總部與銀行等生產者服務業於京津之間的區位選擇，也同時強化北京的金融實力與總部功能，迄 2005 年為止，北京從大工業城市轉型成服務業城市，天津越來越向高新工業中心發展，河北則依其資源稟賦與發展階段偏重農業與原物料製造業，並積極承接京津產業移轉，各城市間經濟連帶開始重新連結，功能分工與資源互賴的首都經濟圈日益成形。

然而，自 2006 年國家濱海新區空間戰略頒布後，以北京為首的首都經濟圈的全球經濟空間分工與以天津為首的國家空間戰略兩大空間力量開始在京津冀進行激烈角力。中央的強勢介入，使天津經濟與金融快速發展，顯見國家機器扶特定區位發展的戰略空間形塑能力，並不因為中國經濟與全球的密切接軌而衰減，反而可能隨著國家經濟實力的快速提升而不斷增強，仍為影響區域空間結構演化的主導力量之一。但中央許多新特許給天津的金融去管制化，目前仍無法超越北京自計畫經濟與改革開放以來所積累而成的「歷史－全球」金融複合空間結構的雄厚優勢，使跨國企業總部與銀行保險機構仍以北京為投資首選。而城市間經濟連帶方面，中央特許政策相當程度左右了北京原先的工業擴散方向與外資製造業的區位選擇，擾亂了首都經濟圈中正在發展中的京冀產業與科技轉移，以及津冀製造業分工，導致原本已向高新技術工業轉型的天津，又回頭與河北競爭如食品加工等低階製造業，越來越形成門類齊全的大工業

註④ 孫久文、丁鴻君，「京津冀區域經濟一體化進程與特徵分析」，文魁、祝爾娟主編，*京津冀區域一體化發展報告*（2012）（北京：社會科學文獻出版社，2012 年），頁 46。

城市，不敵政策優勢的河北各市與天津發展差距反而快速擴大。

反觀北京，爲了達成「世界城市」的發展目標，化解人口過度膨脹與交通壅塞等困境，開始主動與張家口等河北城市展開旅遊、生態補助與經濟扶持等合作，並於 2010 年與河北達成建設「環首都經濟圈」的共識。在北京的遊說下，2011 年《首都經濟圈》繼濱海新區之後也被納入《國家十二五規劃》。然而，爲彌補河北的政策弱勢與緩解貧窮帶，同年 11 月國務院又批准《河北沿海地區發展規劃》，使單一經濟區域內首次同時出現一個以上的國家戰略。「濱海新區」、「首都經濟圈」與「河北沿海地區」三大國家戰略，勢必又將牽動新一輪的區域空間結構轉型，使京津冀的未來發展方向越來越充滿經濟與政治角力的不確定性。

最後，本文研究案例的京津冀經濟區域，歷經清末民初的資本經濟、計畫經濟、改革開放與濱海開發等四個時期的劇烈政經體制與生產模式的轉型，不斷地重塑京津冀之間的空間關係。若無分析探討計畫經濟時期中央對京津冀城市功能的人爲改造，便無法解釋爲何依據經濟地理群聚理論所持，曾爲全國第二大金融中心的天津不再吸引金融機構聚集？正如本文發現，京津冀城市區域的發展路徑深受其歷史空間結構的影響，並非單憑國家意志就能任意改造，也不只是個單純的經濟空間分工產物。補充了當前許多全球城市／區域研究對城市本身獨特的歷史空間結構的路徑依賴或鎖定效應，對政治或經濟力量的影響力的缺漏。

\*

\*

\*

(收件：101 年 3 月 3 日，接受：103 年 1 月 27 日)



# Regional Integration and Conflict: The Governance and Contradiction of the Beijing-Tianjin-Hebei City-Region

*Sheng-Chun Yang*

Ph.D., Graduate Institute of Development Studies  
National Chengchi University

## Abstract

This paper discusses the issues of regional integration and conflict of the Beijing-Tianjin-Hebei city-region. With increasing links to global economy, Beijing has gradually been transformed into a global city, attracting multinational companies to establish headquarters, as well as promoted as a economic capital with functional divisions of labor and economic links. However, Tianjin, another major city in the region, has undergone rapid industrial development since 2006, especially from the central government's "Tianjin Binhai New Area" spatial strategies stimulus. Under this strategic support, Tianjin has not only competes with Beijing for central government's financial franchise policies, but also absorbs the manufacturing industries of Hebei and Beijing. However, we find that despite the rise in the Binhai New Area that prompted Tianjin's economic and industrial development, the primary position of Beijing in this region has not been weakened. This article will point out that the arguments based on the spatial division of economic labor theory or political power determinism both ignore the fact that the city-regional spatial structures are also products of history, thus are not effective in explaining the Beijing-Tianjin-Hebei competitive relationships. Therefore, the historical spatial structure of planned economy determines the gathering of national ministries, state-owned financial and corporate headquarters in Beijing. Although the state's Binhai spatial strategy has partly changed the spatial division of economic relationships between cities, it cannot again reverse the historical-institutional spatial structure of Beijing. The results will

be dislocated development of Tianjin city and forced competition with Hebei industrial developments.

**Keywords:** Beijing-Tianjin-Hebei, Global city-regions, State spatial strategies, spatial division of labor

## 參考文獻

- 「金融志」，天津市地方志網，<http://www.big5.tjdfz.org.cn/tjtz/jrz/xu/>。
- 「京冀逾 20 家銀行建立長期合作關係」，新華網，[http://www.he.xinhuanet.com/news/2012-11/20/c\\_113732309.htm](http://www.he.xinhuanet.com/news/2012-11/20/c_113732309.htm)。
- 人民銀行營業管理部課題組，總部經濟對貨幣政策傳導機制的影響（北京：知識產權出版社，2008）。
- 于濤方，「京津冀全球城市區域邊界研究」，地理與地理資訊科學（北京），第 21 卷第 4 期（2005 年 7 月），頁 45~50。
- 中國國家統計局編，新中國 55 年統計資料彙編（北京：中國統計出版社，2005 年）。
- 天津市統計局編，天津統計年鑑（2001-2012）（北京：中國統計局，2001-2012 年）。
- 王振寰，「東亞世界城市的不同路徑：漢城與台北」，台灣社會研究季刊，2002 年第 47 期，頁 85~139。
- 北京市統計局編，北京統計年鑑（2001-2013）（北京：中國統計局，2001-2013 年）。
- 王秋原、張峻嘉、趙建雄，「地史取向研究方法在地方與區域研究初探：苗栗南庄地區的個案分析」，華岡地理學報，2007 年第 20 期，頁 11~12。
- 吳縛龍、馬潤潮、張京祥，轉型與重構：中國城市發展多維透視（南京：東南大學出版社，2007 年）。
- 李少星、顧朝林，全球化與國家城市區域空間重構（南京：東南大學出版社，2011 年）。
- 李佳洺、孫鐵山、李國平，「中國三大都市圈核心城市職能分工及互補性的比較研究」，地理科學（北京），第 4 卷第 30 期（2010 年 8 月），頁 503~509。
- 李宛蓉譯，大前研一著，民族國家的終結（台北：立緒出版社，1996 年）。
- 肖金成，京津冀區域合作論：天津濱海新區與京津冀產業聯系及合作研究（北京：經濟科學出版社，2010 年）。
- 肖磊、黃金川、孫貴豔，「京津冀都市圈城鎮體系演化時空特徵」，地理科學進展（北京），第 30 卷第 2 期（2011 年 2 月），頁 215~223。
- 周立群、張博，「環渤海區域經濟增長及增長極」，周立群、謝思全主編，環渤海區域經濟發展報告 2008（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 71。
- 周素卿，「全球化與新都心的發展：曼哈頓意象下的信義計畫區」，地理學報（北京），2003 年第 34 期，頁 41~60。
- 周雯珺、王斌，「河北省吸引外商直接投資的現狀分析」，經濟與管理（北京），第 24 卷第 5 期（2010 年 5 月），頁 68~71。
- 武前波、寧越敏，「中國製造業企業五百強總部區位元特徵分析」，地理學報（北京），第 65 卷第 2 期（2010 年 2 月），頁 139~152。
- 河北統計局編，河北經濟年鑑（2001-2013）（北京：中國統計局，2001-2013 年）。
- 保定市統計局，「保定市 2009 年國民經濟和社會發展統計公報」，中國統計信息網，

<http://www.tjcn.org/tjgb/201006/12032.html>。

夏鑄九，空間、歷史與社會：論文選 1987-1992（台北：台灣社會研究雜誌社，1993 年）。

夏鑄九等譯，Manuel Castells 著，網絡社會的崛起（北京：社會科學文獻出版社，2001 年）。

孫久文、丁鴻君，「京津冀區域經濟一體化進程與特徵分析」，文魁、祝爾娟主編，**京津冀區域一體化發展報告（2012）**（北京：社會科學文獻出版社，2012 年），頁 35~62。

張可雲，「環京區域經濟合作問題探討」，**北京社會科學（北京）**，2004 年第 1 期，頁 10~18。

張耘，**北京生產性服務業輻射力研究**（北京：經濟科學出版社，2010 年）。

張學軍、孫炳芳，**直隸商會與鄉村社會經濟（1903-1937）**（北京：人民出版社，2010 年）。

寧越敏、石崧，**從勞動空間分工到大都市區空間組織**（北京：科學出版社，2011 年）。

劉作麗、賀燦飛，「京津冀地區工業結構趨同現象及成因探討」，**地理與地理資訊科學（北京）**，第 23 卷第 5 期（2007 年 9 月），頁 62~66。

樊如森，**天津與北方經濟現代化：1860-1937**（上海：東方出版中心，2007 年）。

樊傑，**京津冀都市圈區域綜合規劃研究**（北京：科學出版社，2008 年）。

薛鳳旋、楊春，「外資：發展中國家城市化的新動力—珠江三角洲個案研究」，**地理學報（北京）**，第 25 卷第 3 期（1997 年 5 月），頁 193~206。

魏後凱、白玫，「中國上市公司總部遷移現狀及特徵分析」，**中國工業經濟（北京）**，2008 年第 9 期，頁 1~13。

羅澍偉，**近代天津城市史**（北京：中國社會科學出版社，1993 年）。

顧朝林、于濤方、李王鳴，**中國城市化格局、過程、機理**（北京：科學出版社，2008 年）。

龔關，**近代天津金融業研究：1861-1936**（天津：天津人民出版社，2007 年）。

Amin, Ash and Nigel Thrift, "Globalisation, Institutional Thickness and the Local Economy," in Patsy Healey, Stuart Cameron, Simin Davoudi and Ali Madani-Pour eds., *Managing Cities: The New Urban Context* (London: John Wiley & Sons, 1995), pp. 100~108.

Beauregard, R. A. and A. Haila, "The Unavoidable Continuities of City," in P. Marcuse and R. Kempen eds., *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* (Oxford, UK: Blackwell, 2000), pp. 22~36.

Brenner, Neil, "Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe," *Review of International Political Economy*, Vol. 5, No.1 (Spring 1998), pp. 1~37.

Brenner, Neil, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (New

- York: Oxford University Press, 2004 ).
- Contant, Cheryl K. and Karen Leone de Nie, "Scale Matters: Rethinking Planning Approaches Across Jurisdictional and Sectoral Boundaries," in Catherine L. Ross ed., *Megaregions: Planning for Global Competitiveness* ( Washington, D.C.: Island Press, 2009 ), pp. 11~17.
- Friedmann, John, "World Cities Revisited: A Comment," *Urban Studies*, Vol. 38, No. 13 ( December 2001 ), pp. 2535~2536.
- Fujita, Masahisa, Jacques-Francois Thisse, *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth* ( Cambridge: Cambridge University Press, 2002 ).
- GaWC, "The World According to GaWC 2004," *The Globalization and World Cities*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2004.html>.
- Gehrig, T., "Cities and the Geography of Financial Centers," in J. Thisse and J-M. Huriot eds., *The Economics of Cities* ( Cambridge: Cambridge University Press, 2000 ), pp. 415~445.
- Gregory, Derek and Eric Sheppard, "Spatial Structure," in Derek Gregory et al. eds., *The Dictionary of Human Geography*, 5<sup>th</sup> edition ( Oxford: Wiley-Blackwell, 2009 ), p. 714.
- Hall, Peter and Kathy Pain, "From Metropolis to Polyopolis," in Peter Hall and Kathy Pain eds., *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe* ( London: Earthscan, 2006 ), pp. 3~16.
- Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism* ( Oxford: Oxford University Press, 2005 ).
- Harvey, David, *Justice, Nature and the Geography of Difference* ( Oxford: Blackwell, 1996 ).
- Hill, Richard Child and June Woo Kim, "Global Cities and Developmental States: New York, Tokyo and Seoul," *Urban Studies*, Vol. 37, No. 12 ( November 2000 ), pp. 2167~ 2195.
- Jessop, Bob, *The Future of the Capitalist State* ( Cambridge: Polity Press, 2002 ).
- Jonas, A. and K. Ward, "Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 31, No. 1 ( March 2007 ), pp. 169~178.
- Jovanovic, Miroslav N., *Evolutionary Economic Geography: Location of Production and the European Union* ( London: Routledge, 2009 ).
- Krugman, Paul, *Geography and Trade* ( London: The MIT Press, 1991 ).
- Lo, Fu-Chen and Peter J. Marcotullio, "Globalisation and Urban Transformations in the Asia-Pacific Region: A Review," *Urban Studies*, Vol. 37, No. 1 ( January 2000 ), pp. 77~111.
- Martin, Ron and Peter Sunley, "The Place of Path Dependence in an Evolutionary Perspective on the Economic Landscape," in R. Boschma and R. Martin eds., *Handbook of Evolutionary Economic Geography* ( Chichester: Edward Elgar, 2010 ), pp. 62~92.
- Martin, Ron, "Stateless Monies, Global Financial Integration and National Economic

- Autonomy: the End of Geography?,” in Nigel Thrift et al. eds., *Money, Power and Space* ( Oxford: Blackwell, 1994 ), pp. 253~278.
- Massey, Doreen B., *Spatial Divisions of Labor: Social Structures and the Geography of Production* ( Hampshire: Mancmillan, 1995 ).
- Painter, Joe, “State and Governance,” in Eric Sheppard, Trevor Barnes and Trevor J. Barnes eds., *A Companion to Economic Geography* ( Oxford: Wiley-Blackwell, 2002 ), pp. 359~376.
- Peck, Jamie, “Places of work,” in Eric Sheppard et al. eds., *A Companion to Economic Geography*, pp. 133~148.
- Pierre, Jon and Guy Peters, *Governance, Politics and the State* ( New York: St. Martin’s, 2000 ).
- PricewaterhouseCoopers, *Foreign banks in China 2008* ( Hong Kong: Pricewaterhouse Coopers, 2008 ).
- Sassen, Saskia, “Global Cities and Developmentalist States: How to Derail What Could Be an Interesting Debate: A Response to Hill and Kim,” *Urban Studies*, Vol. 38, No. 13 ( December 2001 ), p. 2537.
- Scott, Allen J., John Agnew, Edward W. Soja and Michael Storper, “Global City-Regions,” in Allen J. Scott ed., *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* ( New York: Oxford University Press, 2002 ), pp. 11~30.
- Sheppard, Eric, “Competition in Space and between Places,” in Eric Sheppard et al. eds., *A Companion to Economic Geography* ( Oxford: Wiley-Blackwell, 2002 ), pp. 169~186.
- Soja, Edward W., *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory* ( London: Verso Press, 1989 ).
- Storper, Michael and Allen J. Scott, “The Wealth of Regions: Market Forces and Policy Imperatives in Local and Global Context,” *Futures*, Vol. 27, No.5 ( June 1995 ), pp. 505~526.
- Storper, Michael, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy* ( New York: Guilford Press, 1997 ).
- Swyngedouw, Erik, “The Marxian Alternative: Historical Geographical Materialism and the Political Economy of Capitalism,” in Eric Sheppard et al. eds., *A Companion to Economic Geography* ( Oxford: Wiley-Blackwell, 2002 ), pp. 41~59.
- Thrift, Nigel, “On the Social and Cultural Determinants of International Financial Centers: The Case of the City of London,” in Stuart Corbridge et al. eds., *Money, Power and Space* ( Oxford: Blackwell, 1994 ), pp. 327~355.
- Tickell, Adam and Jamie Peck, “Making Global Rules: Globalisation or Neoliberalisation?,” in J. Peck and H. Yeung eds., *Remaking the Global Economy* ( London: Sage, 2003 ), pp. 163~182.

- White, James W., "Old Wine, Cracked Bottle? Tokyo, Paris, and the Global City Hypothesis," *Urban Affairs Review*, Vol. 33, No. 4 ( March 1998 ), pp. 451~477.
- Wu, Fulong, *Globalization and the Chinese City* ( London: Routledge, 2006 ).
- Z/Yen Group, *The Global Financial Centres Index~1* ( London: City of London Corporation, 2007 ).
- Zhao, X. B. and L. Zhang, "Foreign Direct Investment and the Formation of Global City-Regions in China," *Regional Studies*, Vol. 41, No. 7 ( October 2007 ), pp. 979~994.

