

培育有竞争力的城市体系 促进京津冀协同发展

核心阅读

□ 高国力

城市体系是指一个区域内由城市的数量、规模、结构、功能、效率等因素相互作用构成的多层次、分等级的城市群落和共同体。城市体系的完整性、合理性、效能性的水平高低直接决定其竞争力高低,也影响所在区域的整体发展水平,城市体系的竞争力对于区域的协同发展具有重要意义。

京津冀地区城市体系存在明显“断层”

京津冀地区城市体系包括北京、天津2个直辖市,河北省的11个地级市、21个县级市。根据各市公布的常住人口统计,截至2017年底,北京、天津各自16个市辖区人口分别为2170.7万、1556.87万,河北省11个地级市市辖区人口最多的石家庄市为490.22万人,其次为2个市区人口超过300万的唐山市和邯郸市,分别为360.04万人、358.51万人,再次为保定市288.06万人、张家口市170.43万人、秦皇岛市166.50万人,其他5个地级市的市辖区人口均在100万以下。按照国务院公布的最新城市规模划分标准,京津冀地区拥有超大城市2个、I型大城市3个、II型大城市3个,以及中小城市若干个。总体上看,京津冀地区城市体系中北京、天津2个直辖市规模较大、优势突出,其他城市与京津两市的落差较大,尤其是缺少人口在500万—1000万的大城市,城市等级、功能和链条存在明显的“断层”。如果同时考虑城市建成区面积和经济总量,京津冀城市体系的这一“断层”特征将表现得更加突出。

存在“断层”的城市体系不利于协同发展

京津冀地区城市体系与长三角地区城市体系具有明显差别。长三角地区城市体系基本形成了层级完整、梯度合理、分工明确的空间格局。这种层次分明的城市体系为长三角一体化发展提供了有力支撑。京津冀地区城市体系相比长三角,层级完整性、结构合理性、功能突出性上尚存在一定差距,成为制约京津冀协同发展的重要因素,主要表现为以下几个方面:一是不利于北京加快疏解非首都功能。疏解北京非首都功能是推进京津冀协同发展的“牛鼻子”,也是北京强化“四个中心”定位、建设国际一流的和谐宜居首善之区的关键。由于京津冀地区城市体系存在“断层”,分类承接北京+非首都功能的备选城市在层次梯队完整性、功能配套全面性上还有不足之处,北京的非首都功能、人口和产业外迁受到很大制约。二是不利于天津有效发挥集聚和扩散效应。天津作为我国北方重要的工业基地和港口城市,是京津冀协同发展的重要一极,京津两市协同发展的水平和效益直接决定京津冀协同发展的成败优劣。京津冀地区城市体系的“断层”特征,使得天津既难以高效整合利用周边城市的各类资源,进一步强化天津的集聚效应和比较优势;又难以顺畅外迁转移不具备优势的功能业态和产业,进一步提升天津的城市功能、品位和竞争力。三是不利于河北持续推进转型升级进程。河北的工业化和城镇化水平明显滞后于京津两市,导致河北各市承接来自京津两市的功能、产业、人口等转移的配套不够、能力不强、环境不优,难以有效通过接受京津的辐射促进自身的转型升级,从而达到不

断缩小与京津两市发展差距的目的。

加快培育有竞争力的城市体系

重点培育人口规模在500万—1000万的特大城市,缩小周边城市与京津的落差。重点加强石家庄城市建设 and 功能完善,不断扩大城市人口和经济规模,使其成为承接京津功能转移的中心城市。优化提升石家庄与京津两市的综合交通运输体系结构效率,以全面促进其人口流动和产业协作。支持石家庄中心城区做大做强,有效发挥对整个市域的带动作用,强化对周边城市的集聚辐射效应。引导邯郸、唐山、保定三市扩大城市建成区面积,提高人口和产业等要素集聚能力,完善城市综合配套服务功能,错位承接来自京津的功能和产业转移。发挥邯郸市晋冀鲁豫四省交界的独特区位优势,增强对周边省市的集聚能力;强化唐山市环渤海港口城市优势,扩大对冀东北其他城市的集聚辐射功能;稳妥处理好保定市中心城区与雄安新区的关系,强化雄安新区承接北京非首都功能先行区的优势,加快形成功能各异、特色明显、布局合理的若干特大城市和大城市。

着力培育壮大一批中小城市,优化提升城市综合竞争力。河北省11个地级市中有一半为城区人口在50万—100万的中等城市,在京津冀地区城市体系中发挥承上启下的重要作用。应进一步优化提升承德、廊坊、沧州、衡水、邢台等中等城市的结构和功能,加强与周边城市的经济联系和要素流动,壮大特色优势产业和城市服务品牌,增强中心城区对于整个市域的集聚带动作用,使其成为承接京津功能和产业转移的多元备选地。发挥河北省20

随着全球化、现代化、信息化的不断推进,当今世界已经进入不确定性日益凸显的风险社会阶段,各种自然、政治、经济、社会和文化等风险因素不断增多、相互叠加和交织涌现,给国家和社会公共安全带来了严峻挑战。面对风险社会带来的各种风险因素及其提出的严峻挑战,我们必须加强风险防控,对风险进行有效的防范和抵御,以维护国家和社会公共安全。

加强风险防控的要求

完善风险研判机制是加强风险防控的内在要求。尽管对风险防控的内涵有着不同的认识,但一般认为风险防控是由风险研判、风险评估、风险预警、风险控制、风险反馈等诸多环节有机构成的整体过程,其中风险研判是风险防控过程的逻辑起点和重要基础,在风险防范和控制中发挥着极为重要的作用。

根据上述界定,风险研判主要包括以下构成环节:一是风险信息收集。风险信息收集是风险研判的前提。要进行科学的风险研判,必须在此之前针对风险源进行及时、全面、充分的信息收集。否则,风险研判就会因为没有依据而无法进行,即使进行也将是无效的。二是风险来源识别,即在风险信息分析的基础上对风险的来源和要素进行识别,这是风险研判的重要构成内容。三是风险性质评判,即在风险信息分析的基础上对风险是否存在、风险的严重性和级别进行分析。四是风险原因分析,即在风险信息分析和来源识别的基础上对隐藏在风险现象背后的原因进行挖掘。五是风险趋势预测,即在前面一系列风险研判行为的基础上对风险的发展趋向和演变态势进行分析和预测,为后续的风险评估、预警、控制和反馈提供有力依据。

实际上,风险研判的各构成内容并不是孤立的,而是相互支撑、相辅相成的。其中,风险信息收集是风险来源识别、性质评判、原因分析和趋势预测的重要前提,且风险信息收集的质量在很大程度上会影响后续风险研判各环节的质量。而风险来源识别和性质评判是在风险信息收集基础上的进一步深化,也为后续的风险原因分析和趋势预测提供了重要基础。风险原因分析和风险趋势预测则是在风险研判各前置环节基础上对风险因素的进一步挖掘,直接关系到风险研判目标能否实现和实现程度。

当前风险研判机制的提升空间

面对新形势下日益复杂和严峻的风险挑战,风险研判日益受到重视,各地也正逐渐建立风险研判机制,并日益发挥出其作用。然而,当前风险研判机制仍然存在一些问题和不足。

风险研判机制的内容存在缺失。风险研判有着丰富的内容,是由风险信息收集、来源识别、性质评判、原因分析和趋势预测等诸多环节构成的统一整体,因而完整的风险研判机制也应当包括以上内容。然而,在现有风险防控实践中,风险研判机制在一些地方尚未建立,即使已经建立的风险研判机制也较多将风险研判视为对风险是否存在和风险级别如何的判断,而对风险研判其他内容的关注仍然不够,这就导致风险研判机制的内容不够全面。

风险研判机制的地位不够凸显。风险研判是风险防控的重要组成部分,有其特殊的重要性。然而,尽管一些地方日益重视风险研判对加强风险防控的作用,但仍然习惯于将风险研判机制作为风险预警、风险评估等机制的从属部分,忽略了风险研判机制本身的价值,也影响了风险研判机制本身的发展。

风险研判机制的作用有待加强。风险研判机制的运行在于通过扎实的风险信息收集、精准的风险来源识别、严谨的风险性质评判、多维的风险原因分析和科学的风险趋势预测为有效的风险防控提供科学指引和强劲助力。但是,在当前一些地方的风险防控实践中,由于风险研判机制各环节仍存在缺失,或地位仍然受到一定的忽略,导致风险研判机制的作用仍未能充分发挥出来。

如何完善这一机制

强化风险意识。强化风险意识是完善风险研判机制的先导。只有在思想、观念和态度上对各种风险因素及其带来的不确定性做好准备,才能及

进一步建立健全 风险研判机制

□ 易承志

时做好完善风险研判机制所要求的风险来源识别、性质判断、因素分析、趋势预测等一系列工作。强化风险意识,一是应当正确对待风险。二是加强对风险萌芽、形成和演化的规律进行学习和总结,为风险研判提供有益的指导,通过对风险规律性的认识和总结从而科学预见形势发展走势及隐藏其中的风险,做到未雨绸缪。三是加强对典型的风险防控正反两方面案例的研究学习,深入分析风险研判在其中起到的作用,总结成功的经验和失败的教训,做到有备无患。

做好风险源调查。做好风险源调查是完善风险研判机制的前提。只有进行扎实的风险源调查,才能获得做好风险研判所需要的一手材料和准确信息。应加强对各种风险源的调查研判,提高动态监测、实时预警能力。各种风险因素不是寄身于想象空间,而是存在于现实之中,隐藏于现象背后,只有深入实际、深入基层,加强风险源调查,才能对各种风险因素做到了然于心,从而对风险进行及时、全面、透彻的研判,在此基础上通过精准和综合施策实现对风险的有效防范和应对。做好风险源调查,一是应当坚持目标导向。风险源调查的目的是为了解风险存在的可能性、现实性及背后的原因,从而为科学研判风险、有效防范和抵御风险奠定扎实的基礎。因而,在风险源调查中应当始终做到目标明确、思路清晰、有的放矢;二是应当运用科学的方法。随着互联网和信息技术的飞速发展,在进行风险源调查时应充分利用田野观察、问卷调查、实地访谈等一般方法和互联网、大数据、人工智能等新兴工具,对各种风险及其带来的不确定性进行及时、全面、科学的调查研究,为风险研判提供扎实的实践素材。

夯实人才队伍。夯实人才队伍是完善风险研判机制的有力支撑。一是培养风险研判的专业人才队伍。风险研判具有专业性,对专业素质具有非常高的要求。专业人才队伍的培养应当实行专业人才的引进和现有人才的培训并举。考虑到之前的公务员培训对风险研判素质强调得还不够,因而应尽快加大对公务员风险研判素质的培训力度,为风险研判机制的建立健全和有效运行提供充沛的人才支撑。二是充分发挥专家作用。尽管培训能够提升公务员研判风险的能力,但是一些复杂的风险并不是任何人都能够胜任对其进行科学的研判。除需要依靠专业的人才之外,还需充分发挥高校、科研机构相关专家的作用,为复杂风险的风险研判提供科学的参谋咨询。

加强制度建设。加强制度建设将为完善风险研判机制提供坚实的保障。当前风险研判机制发挥作用不够也与制度建设不够健全有关。加强风险研判的制度建设,一是应当针对风险研判的构成环节建立健全相关制度,应当对各个环节建章立制,为风险研判的进行提供规范、稳定、可靠的依据。二是在制度建设中应当充分考虑一般性和差异性,既要根据风险研判流程的一般性和规律性确立制度规定的原则性,又需要考虑不同领域风险的差异性并在一些具体规定方面有所区别,从而增强制度的可操作性。三是切实推进制度的实施。当风险研判相关制度建立之后,必须扎实推进制度的实施,使得风险研判的流程能够规范和有序进行。

公共安全

如何对重大风险事件开展情景构建

□ 王永明

防范化解政治、意识形态、经济、科技、社会、外部环境、党的建设等领域重大风险,必须完善风险防控、研判、评估、协同、责任等机制建设。当下迫切需要一个突破层级和业务领域的统一风险管理框架,指导开展重大风险管理工作。而针对重大风险事件开展“情景构建”,是完善上述系列风险管理机制的跨层级、跨领域的重要途径与方法。

在危机管理领域,往往将危机应对的失败归结于应急准备不足,而应急准备需要具体“假想敌”的引导和支持,重大风险事件情景构建正是基于底线思维构建“假想敌”的方法。情景构建这种方法最早出现在二战之后,最初是一种军事规划方法,后来逐步扩展为商业战略工具和国家安全风险分析工具。

如何进行情景构建

情景构建包含情景主题设定、寻找驱动因素与关键不确定性、情景开发与深化、战略关联等具体步骤。

政治等七个重要领域已经为我国重大风险目标设定了框架,建议在这个框架指导下,各级党委政府围绕当地的风险特点,确定有限的战略风险主题,开展情景构建,构建最坏的可能情景,研究走向最坏局面的路径规律,既聚焦重点、又统揽全局,以点带面引领行业和区域的风险分析。

驱动因素是影响战略风险在未来如何走向的有限关键变量。围绕战略风险,如何从加速深刻演变的世界大变局和逐渐增多的全球动荡源风险点中科学甄别出推动风险演化升级的关键变量,例如国际形势、周边环境、经济走向、全球一体化走向等,这一点至关重要,需尽可能地纷繁复杂的矛盾中梳理出关键变量。

发现影响风险走向的关键驱动力与关键变量后,应主动进行预测、干预和影响。一方面,主动采取措施,针对不确定性施加影响,下好先手棋,力争使事态走向我们期望的方向;另一方面,坚持底线思维,做好“最坏”的准备,密切监测关键变量“阈值”,一旦形势恶化,不犹豫、不观望,立即祭出先期准备好的措施,打好主动仗。

通过对关键变量的组合推演,可以获取不同的“未来”情景,通过补充故事主线和特征事件,描绘出未来详实场景。广大领导干部和决策者在构建情景的过程中,可以系统地了解风险爆发为危机的演化规律、风险产生连锁反应的关联规律、风险演变恶化的升级规律,在情景构建中提升风险感知力与风险转化的洞察力,并能够及时采取有效措施,转危为机。

开展情景构建的深层次价值

情景构建是一种用于提升危机洞察能力、危机决策能力和危机处置能力的工具,是达到目的的手段而非目的本身。

首先,重大风险事件情景构建可以有效增进部门间应对风险的协同力。这项工作的特点是围绕风险“情景”主题,相关方一起“就事论事”的过程:分析事件如何演化,梳理影响风险事件走向的关键变量,研究相关变量的发展趋势,评估现有决策是否有利于管控风险,分析重大风险升级的先兆事件等。

这种分析过程,是将相关部门从“职责视角”转换为“事件视角”的过程,可以消除部门之间壁垒及文化隔阂,是部门间对未来战略“假想敌”统一认识的过程,可以有效增进部门间的协同力。

其次,重大风险事件情景构建可以对既有政策体系开展评估。情景构建的过程是基于底线思维考虑风险如何演化的过程,分析“假想敌”的过程必然也是在反思自己控制力的过程,可以对风险管控战略、政策、措施等开展系统而深入的评估,从而动态地对政策体系进行修正,使各级党委政府在防风险和促发展中找到战略平衡点。

最后,重大风险情景构建是培养领导干部战略思维、历史思维、辩证思维、创新思维、法治思维、底线思维的有效途径。在构建“情景”的过程中,需从总体国家安全观的角度出发,反思历史经验和教训,在风险分析中创新手段和思路,进一步掌握法规和政策。这是贯彻“从坏处准备、努力争取最好的结果”的重要实践方法与路径。

管理视角