中图分类号：D63-31 文献标识码：A 文章编号：1008-7621(2020)02-0001-09

京津冀劳动政策的差异与协同

□臧雷振[1] 许 乐[2] 翟晓荣[3]

（1.中国农业大学 人文与发展学院，北京 100193；2.日本庆应义塾大学 法学研究科，日本 东京 1088345；3.中国科学院大学 公共政策与管理学院，北京 100049）

摘 要：跨部门和地区协同是国家治理现代化的重要实现形式，对于京津冀协同发展亦具有至关重要的影响。将政策文献与治理实践进行有效的“对话”，以1997年京津冀进入一体化实质发展阶段以来三地公布的劳动政策文件为分析文本，结合京津冀协同治理实践，考察京津冀府际间政策文本差异与协同特征。分析发现，在一统体制和中央顶层设计背景下，京津冀劳动市场一体化趋势明显，劳动政策内容和数量协同逐渐增多，但在有效治理与利益驱动下存在央地目标设置错位等现象；京津冀劳动政策协同与差异并存，进而形成对区域协同治理的双刃剑效应。

关键词：区域协同治理；劳动政策；政策差异与协同；京津冀一体化

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2020.02.001

一、问题的提出

协同治理作为现代国家治理的重要范式，通过整合内嵌于治理网络中的不同区域和部门，推动相应政策任务和制度目标的实现。这是一种将利益攸关方融合到基于共识导向的多变决策过程中的治理战略[1]。京津冀一体化协同治理亦需要不同类型的政策支持和配套，现有理论及研究亦常将京津冀协同治理融入到具体政策情景框架之中，分析京津冀一体化过程中的城市发展政策[2]、环保治理政策[3]、区域金融政策[4]等。显然，在区域不同部门之间互利磋商过程中，协同治理理论能够对替代性纠纷解决与冲突管理实践产生影响，还影响到公共政策中的共识建立方式[5]。但已有这类研究中往往宏大叙事有余，对具体政策的细微观察分析尚需进一步加强。

习近平在党的十九大报告中指出：“破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端”，对区域劳动力市场发展提出新的时代要求。劳动力市场作为京津冀区域发展要素的重要组成部分，其一体化的实现对区域协同治理具有重要意义。为破解区域劳动力治理难题，中央与京津冀地方政府分别颁布实施了一系列劳动政策，试图不断强化区域间劳动力市场的协同治理。然而，由于不同区域间政治经济发展差距以及体制机制障碍等问题，京津冀劳动力资源的协同发展和治理成果与预期效果之间尚存在一定差距[6]。

因此，如何描述和衡量京津冀劳动政策领域协同治理的表现，发现协同治理中存在的问题，推进府际协同治理进展，是当前理论与实践中亟待解决的问题。劳动政策是现代社会中最为基本的社会政策之一[7]，各级政府劳动政策的协同是实现区域协同治理的基础，反映了府际间共同行动与落实机制，而府际间政策的差异则可以表明协同治理的空间趋势和挑战。目前京津冀协同治理过程中产业疏解转移以及人口调节产生了大量新劳动力区域流动、劳动力供求失衡和劳资矛盾等现象，对与之相匹配的劳动政策研究自然成为学界关注的重点。但当前在描述和衡量京津冀劳动政策的研究中，多以劳动市场领域的区域协同治理为主要内容，如人才市场、职业教育的区域协同治理；或注重公共就业服务[8]与劳动保障[9]两个方面

收稿日期：2019-09-16

基金项目：国家哲学社会科学重大项目（18VXK003）

作者简介：臧雷振（1985-），男，中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师；许乐（1995-），女，日本庆应义塾大学法学研究科博士研究生；翟晓荣（1992-），女，中国科学院大学公共政策与管理学院博士研究生。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的劳动政策，少有将劳动政策作为一个政策体系，整体地探讨其内部各个类别的政策协同情况，并且多是从调查数据的角度对京津冀地区的劳动状况进行研究，在一定程度上忽略了从劳动政策文本的角度对区域协同治理体系和现状进行剖析。

基于以上问题，本文拟从区域具体治理政策分析的角度，对京津冀地区不同部门劳动政策进行探究，并通过政策文献与治理实践之间的有效“对话”，客观展示区域治理实践中府际间政策的差异与协同，并阐释其原因，进而剖析京津冀区域协同治理的政策实现路径和现实困境。

二、研究框架与数据基础

（一）研究框架

治理现代化要求运用辩证的、历史的眼光和观点看待公共政策问题[10]，而政策的系统性难以通过某一时间截面或政策剖面来具体表达，必须从政策整体出发按照时间序列进行文本分析和归纳。政策文本分析法能够解释、预测文本中关于政策主题的实施本质以及发展趋势[11]。当研究视角聚焦于京津冀协同治理劳动政策这一具体靶向时，我们首先在界定劳动政策的基础上，对北京、天津、河北三地各自劳动政策的文本内容和政策分布进行历时性和针对性讨论，再进一步以政策—实践为分析框架，通过两者之间的“对话”，探讨区域协同治理的表现。

本文在借鉴现有劳动政策划分路径①的基础上，依据地方政府协同治理这一具体语境，重新明确其定义及主要内容，所使用的劳动政策分类与内容见表1。

（二）数据基础

京津冀区域发展经历了从一体化治理走向协同治理的政策导向变迁。本部分以京津冀一体化发展开始走入实质性阶段的1997-2017年为时间段，依托三地劳动部门网站所提供的大量政策文件，搜集与上述分类内容直接相关的政策，搜集整理范围涵盖各类法律、规划、决定、意见、办法、通知等，同时信函、批示等类型的政策也在本文搜集范围内。截至2017年12月31日，本文最终分别在北京市、天津市人力资源和社会保障局网站遴选出1997-2017年劳动政策2303件和2044件，在河北省人力资源和社会保障厅网站遴选出2015-2017年劳动政策348件。

基于上文对劳动力政策相关文件的确认，本文将所采集获得的政策文本内容进行进一步细分，来考察一个地区劳动政策文本中的关键术语频率。

1.北京市劳动政策核心主题变迁

通过对1997—2017年北京市劳动领域政策文件的整理和分类，能够对这一时期北京市所构筑起的劳动政策体系及其侧重过程获得较为客观的认知。

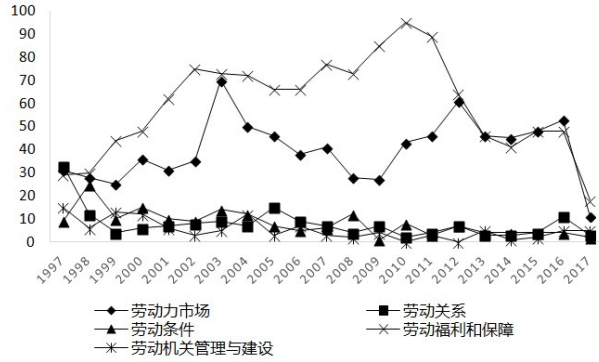


图1 1997-2017年北京市劳动政策核心主题分布

数据来源：北京市人力资源和社会保障局网站zfxxgk.beijing.gov.cn/110070/index.shtml

注：2017年数据来自北京市人力资源和社会保障局网站公布的规范性文件

图1表明北京市劳动政策关键词主要分布于

表1 劳动政策体系划分及内容

	劳动力市场政策	劳动关系政策	劳动条件政策	劳动福利和保障政策	劳动机关的建设与管理
定义	影响劳动力市场供求的政府政策	调整劳动关系的政府政策	规定和规范劳动条件的政府政策	规定和规范劳动福利和保障及其落实的政府政策	对劳动机关自身的管理以及劳动政策整体方向的指导
主要内容	劳动力市场准入、就业政策、培训政策等。	雇用政策、工会政策、集体协商谈判政策、劳动争议政策等。	劳动标准、职业安全标准等。	劳动者福利政策、失业保障、工伤保障政策等。	劳动政策的改革或实施方向；劳动机关管理范围的变动；对整个劳动领域政策的监察行为等等。

数据来源：笔者自制

①当前学界对劳动政策内容大致沿袭两种划分路径：一是将劳动政策划分为劳动关系政策、劳动条件政策、劳动福利保障政策、劳动环境政策、劳动监察政策；二是将劳动政策划分为劳动力市场、劳动关系、劳动条件和劳动福利与保障。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

劳动力市场和劳动福利领域。就劳动力市场领域政策而言，2003年之前的政策以职业资格认定管理、外地人员劳动管理和再就业促进为主要内容，而在2003年所出现的峰值，则是因对各行业的职业认定、考试的相关文件政策相继出台而造成的。在2003年之后，劳动力市场领域的政策则以对职业技能学校的管理、职业资格认定的管理以及人才市场建设为主要内容；而自2006年，人才引进和就业政策成为了主要内容，2012年出现的第二个峰值主要由大量出台人才引进和留学生就业政策产生的。近年来随着劳动力市场以及劳动福利保障制度的不断完善，这两类政策出现频率有所下降，但仍然是劳动政策关注的重点领域。虽然2017年北京市人力资源和社会保障局公布的相关劳动政策数量总体较少，但劳动福利保障和劳动力市场政策内容仍然占据主要部分，这与北京市总体劳动政策走势相一致。

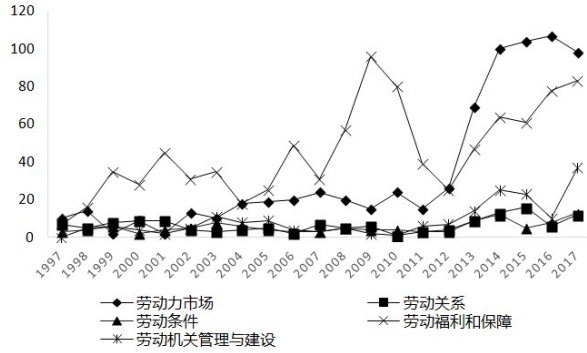
劳动福利和保障作为政府文件发文频率最高、内容最为丰富的一个领域，其侧重点也发生了较大的变化。2003年之前的福利保障政策以失业救助和退休人员医疗养老等为主要内容，2003年之后随着“非典”疫情的蔓延和《工伤保险条例》的出台，福利保障政策以工伤保险和医疗保险为主要内容。在2007年及之后所出现的政策峰值，基本是以医疗保险的监督管理和社会保险的基准变更为主要内容。在医保逐渐普及的这一段时间之中，有些医疗机构和个人利用社会保险报销制度中的漏洞产生了诸多违规行为，这一时期的政府文件更多侧重的是对医疗机构和个人的监察和处罚，但这样的趋势也在2013年之后大幅扭转。

劳动关系领域的政策文件基本是对国家法律和中央层面政策制度的贯彻，内容主要涉及关于劳动合同制度和集体协商制度的落实、监察及解释说明。2006年之后开始出现了对企业拖欠工资情况监察的相关政策；2014年之后出台了一些对于劳动争议制度落实的文件，其中也包括2016年出台的京津冀劳动争议协调调查制度以及京津冀地区工资异地投诉办法。

劳动条件方面的政策主要包括每年最低工资的发布和相关法律的监察，而劳动机关的管理建设在2000年之前还主要是涉及整体的劳动改革方向和地方驻京机构设立，2000年之后则主要是对每年进行的劳动年检等整体的监察。而劳动领域政策的发布机关，除了不同时期的北京市劳动局—北京市劳动和社会保障局—北京市人力资源和社会保障局这一劳动主管部门之外，还包括了北京市政府、北京市人事局、北京市财政局、北京市总工会等部门。

2.天津市劳动政策核心主题变迁

根据天津市人力资源和社会保障局网站公布的政策信息，按照本文所列劳动政策内容划分，参照对北京市劳动政策文本的检索标准，发现天津市1997-2017年劳动政策核心词频变迁分布（如图2）。



数据来源：天津市人力资源和社会保障局网站 hrss.tj.gov.cn/ecdomain/framework/tj/mciakmldehicb-bodidnlmldmhkighpdn.jsp

天津市所表现出的劳动政策从数量分布到具体领域的内容偏重，都与北京市有所不同。在劳动力市场领域，2012年之前都一直保持着比较少的比重，主要内容是关于技能学校的管理以及针对下岗职工再就业的市场政策，而2012年之后增加了更多的关于人才引进、管理等方面的内容，其中也包括了与北京若干高校合作的人才引进、招聘政策等。近年来在京津冀协同治理背景下，天津市积极承接产业转移和劳动力引进，该市劳动力市场方面的政策文件大幅增加，主要包括了人才引进、人才招聘促进、职业资格认定和技校管理等四方面的内容。

在劳动福利和保障这一领域，天津市同样也经历了从以对失业人员福利、养老福利为主的政策，逐渐转移到以整个医疗保障系统的建立为主要议题的过程。较为不同的是，自2005年之后，天津市劳动部门的很大一部分文件都在对企业年金制度进行完善、管理和监察。此外，天津市劳动政策文件主题较少涉及劳动关系、劳动条件和机关管理的领域。总体来看，天津市在内容上和北京市并未有太多的区别，文件的发布机关也由近似的部门组成。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

3.河北省劳动政策核心主题变迁

河北省人力资源和社会保障厅网站只公布了2015-2017年的政策文件(如图3),使得用时间为主线对各子政策数量进行比较较为困难。但从所获得的近三年政策信息中,依循北京市及天津市文本分析标准,仍可对河北省劳动政策进行总体描述。

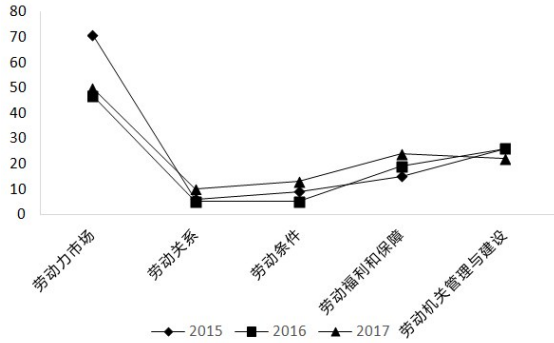


图3 2015-2017年河北省劳动政策核心主题分布

数据来源:河北省人力资源和社会保障厅网站www.hbrsw.gov.cn/a/zhengce/

河北省劳动政策内容占比最多的是劳动力市场相关政策,这一特点与京津两地近三年劳动政策分布趋势一致。就劳动力市场政策具体内容而言,河北省近年来高度重视就业、创业工作的开展,尤其是高校毕业生的就业、创业,这一特点亦突出表现在对河北省人民代表大会相关建议的会办意见中;同时河北省于2017年新增柔性引才暂行办法,这一办法与当下各地开展的"抢人大战"以及京津冀协同治理背景下积极承接劳动力输入的社会现实息息相关。总而言之,创业就业、人才引进以及资格认定是河北省劳动力市场政策的主要内容。

图3还表明,河北省劳动福利和保障政策数量逐年增加,在劳动政策中的占比也逐渐上升。近年来,随着新医改的深入开展,河北省重视完善基本医疗保障,其内容主要分布在医保定点、异地就医等方面;此外,社会保险基金的管理以及养老保险也是河北省劳动福利和保障政策关注的重点。

但与北京、天津不同的是,河北省劳动机关管理与建设政策,在整体劳动政策中占比较大。分析来看,河北省更为重视人力资源与劳动保障机构的有效运行,更为关注机关诚信建设和行政许可信息公开。然而,就劳动关系与劳动条件而言,河北省此类文件同样较少,而且主要内容分布与北京、天津相关政策构成较为接近,集中在最低工资及劳动争议处理等方面。

4.京津冀三地劳动政策核心主题变迁脉络

基于以上分析,可以对京津冀地区劳动政策体系在实际政策运行中的内容进行分解并整理成下图(图4)。

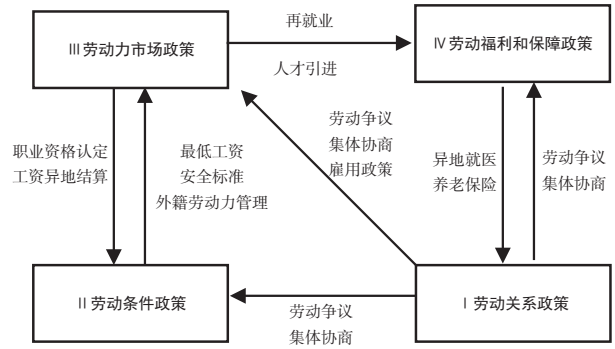


图4 京津冀劳动政策核心主题共通性变迁脉络

从总体上看,京津冀三地劳动政策在构成上较为接近,且劳动力市场和劳保方面的政策数量明显较多,其他为常规性监督政策。劳动政策之间互相关联,且其内容侧重在治理进程中逐渐变迁。如在1990年代末期的时间段内,下岗职工问题是劳动部门工作的重点,失业保险和再就业的培训、保障一直是劳动力市场政策及劳动福利和保障政策的重点,并相互协同;对于农民工在城市就业的管理,也存在着劳动力市场政策和劳动关系监察方式的转变和协同。进入21世纪,人才的引进与管理成为各地劳动部门关注的重点,而劳动福利和保障政策的主要内容也逐渐向养老和医疗保险领域倾斜;对于地区间劳动力流动的管理,存在着劳动纠纷案件处理和工资支付方式的协同转变。近年来,伴随着京津冀协同治理实践的推进,劳动政策逐渐成为京津冀地区协同治理研究的内容,曾被忽略的三地劳动政策体系内部的联系也将逐渐在治理实践过程中体现出来。

三、京津冀地区劳动政策协同体系检视:政策与实践

通过对京津冀三地各自劳动政策体系的梳理,依据其核心主题分布,发现近年来在中央顶层设计指导下,三地政府均在劳动力市场及劳动福利和保障这两个领域上使用了较多的政策资源,并都建立了较为完善独立的体制;而在劳动条件、劳动关系和劳动机关建设与管理的领域,则是以常规性的政策(例如每年最低工资的设定)以及监察监督性的政策为主。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在此基础上，本部分首先对京津冀地区劳动政策核心内容侧重较多的劳动力市场领域、劳动福利和保障领域所存在的协同治理实践进行梳理，进而从劳动政策体系角度加以分析。在整理的过程中发现，近年来随着劳动力的区域间流动，跨界劳动争议不断，京津冀三地在劳动关系领域的协同举措逐渐增多，因此本部分也涉及劳动关系领域协同治理的相关内容。需要说明的是，由于本文只能采集到2015年以来河北省相关劳动政策，可以利用的文本信息有限，因此，本部分以2015年京津冀协同发展战略实施以来三地人力资源和社会保障局（厅）网站颁布的劳动政策以及协同治理实践为主体展开讨论。

（一）劳动力市场领域的协同治理

协同治理“通常由思维中的功能目标（instrumental purpose）来启动”[12]，亦即推进“任何组织都无法单独实现”的行动[13]。京津冀劳动力市场的协同治理是三地通力合作，进而达成劳动力市场一体化目标的必由之路。一方面，在京津冀协同发展战略指导下，京津冀区域在劳动力人口结构等方面呈现出新的趋势和特征，区域劳动力资源结构能够顺应协同发展战略下产业结构调整的趋势，就业人口结构特征与地区职能定位呈现一定的匹配性[14]。另一方面，京津冀三地积极开展协同治理实践，如共同举办“高层次和急需紧缺人才引进计划新闻发布会”，并共同开发“京津冀”人才招聘网（http://2017.bhijob.com），推动三地人才一体化协调发展的步伐。此外，2017年9月，中关村人才市场联合河北、天津两地人才服务机构共同搭建京津冀人才服务平台，以推动资源共享、信息互通和三地人才的合理流动①。

制度设计是协同治理的关键变量[15]。社会劳动分工的专业化和分散化使得制度基础建设变得更加复杂而且相互依存，进而增加协作需求。劳动力市场政策的完善为京津冀劳动力市场一体化进程提供了有力支撑。近年来，随着劳动力市场一体化的深入发展，京津冀劳动力市场协同治理相关的劳动政策数量逐渐增多，突出表现在三地府际间协议的签订。2016年11月，北京市人力社保局与天津市人力社保局、河北省人力社保厅分别签署《加强人才工作合作协议》《推动人力资源和社会保障工作协同发展合作协议》，实现京津冀三地人力资源市场从业人员资格证书互认，打破职称管理的地域限制，为三地专业技术人才相互交流提供支持；2018年8月，《人力资源服务京津冀区域协同地方标准》的贯彻实施，为区域内人力资源服务业协同治理提供了合法性基础。

当前，京津冀劳动力市场领域的协同治理主要涉及人才引进、区域内从业人员资格证书互认以及人力资源服务机构等级评定等方面，相关标准趋于统一。但三地劳动力市场准入标准、工资标准以及培训政策等方面尚存在较大差异。

（二）劳动关系领域的协同治理

构建和谐的劳动关系是推进京津冀劳动力市场一体化进程的必然要求。在劳动关系领域，北京、天津、河北三地通过制定相关规范性文件以及实践创新，建立跨区域案件就地处理机制，实现区域劳动关系协同治理。在实践方面，首先，北京、天津、河北三地通过共同举办案例研讨会、劳动关系热点问题座谈会等活动，探索劳动争议共同处理机制；其次，北京、河北两地人力资源与社会保障局（厅）共同召开会议协调商议北京大兴国际机场建设地区的劳动争议案件管辖、工伤案件赔偿标准以及调查取证等事项，统一劳动争议案件处理尺度，保证京津冀三地劳动争议案件处理标准的一致性；最后，建立京津冀跨省市劳动争议巡回仲裁庭，为跨地区劳动争议协同治理提供载体[16]。

就劳动关系政策而言，京津冀共同致力于加强制度建设，为三地劳动纠纷处理提供制度保障。2016年10月，三地签署《关于京津冀劳动人事争议处理工作的意见》，以文件形式强化三地劳动争议仲裁工作的协调配合，为跨区域劳动人事争议案件的妥善处理、维护和谐稳定的京津冀劳动关系提供政策支持。此外，为促进京津冀三地劳动者的有序流动和协同机制更加完善，北京市、天津市、河北省人力资源与社会保障局（厅）联合印发《京津冀地区拖欠劳动者工资异地投诉办法（试行）》，明确京津冀三地劳动保障监察机构对区域内拖欠工资案件的办理流程和办理时限等工作，实现了跨地区拖欠劳动者工资案件的协同联动处置。

（三）劳动福利和保障领域的协同治理

有效的社会保障协作是京津冀协同治理的重要支撑。在劳动福利和保障领域，北京、天津、河北三地积极开展基本医疗卫生服务和区域养老服务等方面的协同治理，如进行试点跨区域购买养

①该内容来源于中关村人才网 http://www.zgcrc.com.cn/zgcrc_cms/static/jjy_talent/

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

老服务和开展外出务工和外来就业创业人员异地就医联网结算工作，完善三地医学检验结果互认，以及医用耗材联合采购等，有效破解了跨区域医疗卫生和养老服务方面的身份和户籍障碍。同时三地关于劳动福利和保障领域的协同政策亦不断完善。2015年12月，京津冀签署《民政事业协同发展合作框架协议》，协同规划社会保障、养老保险、救助补贴等政策制度的对接，推动劳动福利与保障各子系统的协同发展。同时京津冀养老服务业融合发展被提上新的议事征程，跨区域养老新模式体制机制不断健全。2016年7月，《京津冀跨地区劳动保障监察案件协查办法》对京津冀三地间跨地区劳动保障监察案件协查工作及条件进行了规范，区域间劳动保障监查案件办理的工作质量和效率得到提升，京津冀劳动力跨区域劳动保障纠纷处理得到了政策保障。此外，为促进京津冀三地养老工作协同规划、资源共享、服务对接和均衡发展，北京市民政局、天津市民政局、河北省民政厅与内蒙古自治区民政厅联合印发了《京津冀区域养老服务协同发展实施方案》，对协同发展区域进行养老机构床位运营补贴支持、医养结合扶持以及人才培养扶持等政策扶持，京津冀健康养老服务区域性协同发展的新模式逐渐形成。

伴随着跨区域医疗卫生服务和养老服务的实践探索与政策对接，京津冀社会保障与福利领域协同进展不断加快，为北京地区劳动力转移和养老服务疏解提供了有效保障。通过进一步文本分析发现，当前京津冀劳动福利与保障领域的协同在于突破地域限制，实现跨地区劳动保障的协同模式创新，但在失业保障、退休工资标准等方面存在地区差异，个中原因，需要进一步分析。

四、京津冀劳动政策：差异与原因分析

正如上文所述，随着京津冀协同发展战略的深入推进，该区域劳动力协同治理政策与实践不断丰富和完善。但通过对京津冀协同劳动政策内容的进一步整理和文本分析，发现三地劳动政策的协同主要在于突破地域界限，通过统一相关标准来加强区域内部合作，从而实现劳动领域的协同治理。然而，在中国大一统的制度体制下，北京、天津、河北三地各自劳动领域微观层面的具体政策内容依然存在差异。

单一制国家在压力型体制和中央顶层设计下各区域政策本应出现趋同甚至一致，但当前京津冀协同治理劳动政策尚存在若干显著差异，原因为何？本文结合我国治理现状及京津冀发展现实，将其中的原因初步归结为大一统体制下有效治理的需要、利益驱动下央地目标的错位和不同城市主体功能定位的差异三个方面。

（一）大一统体制背景下有效治理的需要

“一统体制与有效治理”是国家治理的基本矛盾[17]。从组织学角度看，中央决策的统一性与地方执行的灵活性之间的动态调整，是应对“一统体制与有效治理”矛盾的关键机制[18]。京津冀劳动政策是在中央政府区域协同发展战略的统一布局下，三地政府积极开展横向合作，促进劳动力市场一体化的制度保障。由于在历史发展过程中京津冀三地经济社会文化诸方面差异明显，中央的统一政策无法完全兼顾三地的发展现实，必然存在政策统一性与地方灵活性的动态调整。京津冀劳动政策的差异性正是地方政府在政策执行过程中因地制宜、相机处理的表现。

表2　京津冀劳动力市场协同举措与实践方案

	劳动力市场协同治理	劳动关系协同治理	劳动福利与保障协同治理
协同举措	举办高层次和急需紧缺人才引进发布会；三地劳动力转移与输入；从业人员资格互认、统一人力资源服务地方标准等	共同举办案例研讨会、劳动关系热点问题座谈会；建立京津冀跨省市劳动争议巡回仲裁庭等	试点跨区域购买养老服务；异地就医联网结算；完善三地医学检验结果互认以及医用耗材联合采购等
实践方案	《关于京津冀三地人力资源市场从业人员资格互认有关问题的通知》《加强人才工作合作协议》《人力资源服务京津冀区域协同地方标准》等	《关于京津冀劳动人事争议处理工作的意见》《京津冀地区拖欠劳动者工资异地投诉办法（试行）》等	《民政事业协同发展合作框架协议》《京津冀跨地区劳动保障监察案件协查办法》《京津冀区域养老服务协同发展实施方案》等
政策差异	突出表现在地方劳动政策具体政策基准和标准的制定方面，如工资标准、就业政策、医疗保险和社会保险的基准等		

资料来源：笔者自制

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

为落实京津冀协同发展战略部署，促进三地人力资源市场互联互通，北京市人力资源与社会保障局颁布了《关于贯彻实施人力资源服务京津冀区域协同地方标准》，通过制定统一的行业标准来提升合作效率。但在资源支付能力以及区域异质性影响下，三地劳动政策具体内容大相径庭。长期以来自然禀赋、劳动分工和生产力发展水平的不同，导致京津冀协同治理壁垒重重[19]，府际发展差异较大，各地劳动力市场领域、劳动福利与保障领域以及劳动条件领域等具体标准参差不齐。以劳动力准入政策为例，虽然当前京津冀三地积极开展人才引进计划，但无论是人才引进标准还是岗位指标，北京市与其他两地相比都比较严格。此外，京津冀三地城乡居民养老保障相关待遇标准和失业保险金发放标准等兜底性指标亦呈阶梯式递减，其中北京市最高，河北省最低。京津冀区域劳动政策标准的差异是三地政府在政策执行过程中因地制宜的具体体现。

（二）利益驱动下央地目标的错位

中央与地方关系可以被视为一种委托—代理关系[20]。在委托代理框架下，国家通过建立契约合同以及有效的激励约束机制来规范地方行为，从而实现最优治理，但央地之间的偏好差异以及委托代理关系中利益目标存在不同等问题的存在，导致不同的政府行为。中央依据中央原则制定地方劳动政策并推行落实，也理所应当是符合地方政府利益的政策目标之一，如当前北京、天津、河北积极响应中央顶层设计号召，纷纷出台工资异地投诉及异地医疗结算等地方协同政策，融入协同治理大潮。然而，当面临更加复杂的现实政策目标和政策资源时，也会存在地方政府目标与中央政策目标产生分歧的可能性。一方面，经济绩效所带来的激励可能会压缩劳动政策的政策空间，更多的从属于经济政策[21]，例如出现在地方产业升级过程中的“降低劳动政策标准，弱化其制度实施”等现象[22]；另一方面，地方政府往往会出于自身利益而制定保护主义的劳动政策。

（三）北京、天津、河北三地不同的职能定位

协同治理的目标之一，是通过规模化效益来实现更广范围、更有效率的行政服务，但是随着效率的提高，各个协同主体间的不同职能定位使得各个主体如何在协同过程中反映和实现自身利益成为重要课题[23-24]。2015年以来，京津冀协同治理进入新的发展格局，亦吸引了诸多的研究关注。在有序疏解北京非首都功能、解决北京“大城市病”原则指导下，京津冀三地承担着不同的经济职能分工。天津市作为北方经济中心和国际航运中心，在制造业、金融保险业等方面非常发达；河北作为首都功能疏解和产业转移的首选地，积极承接京津产业转移和京津部分行政功能的迁移部署工作，而雄安新区的建设，为京津冀协同发展提供了更为清晰和具有操作性的行动路径。在北京产业疏解和津、冀两地承接产业转移的过程中，京津冀区域间的劳动力流动以北京市劳动力输出、津冀两地劳动力承接和人才引进为主流，而三地劳动政策亦突出服务首都“四个中心”功能建设，在具体内容上有不同的侧重。伴随着劳动力的承接，天津、河北两地近年来劳动力市场领域政策数量逐渐增多，且多以人才引进和人才招聘促进政策为主，人才引进范围较广；而北京市劳动力市场政策内容偏向于高精尖人才的引进。三地间社会保障、养老保险、救助补贴、跨地医疗服务等政策对接，目的是促进北京市劳动力转移和鼓励北京市养老服务业向外疏散。

综上所述，在权威体制和中央顶层设计下，北京、天津和河北三地根据其地方经济发展水平及组织功能定位进行地方调试，从而制定差异化的地方政策标准；同时为了贯彻落实协同发展战略，逐步实现劳动力市场领域、劳动条件领域以及劳动福利和保障领域的协同治理，相关政策标准渐趋协同和趋同。京津冀劳动政策的差异与协同，体现了中央政府与地方政府之间“控制权”的动态调整，折射出国家治理的动态过程。然而，治理进程中的此类差异与协同亦是一把双刃剑，它一方面能满足因地制宜的政策需求，但另一方面如果缺乏必要的府际协同，则在某种程度上也可能削弱中央权威。如权威体制制度逻辑下“一刀切”政策部署难以兼顾不平衡的地方发展水平，而差异化的政策制定为京津冀协同治理提供了发展张力。然而，在协同治理过程中，如果允许各地方政府按照其具体情况各自为政，为地方偏离行为提供发展空间，将会对中央权威的有效性和正当性产生威胁。

五、结论与讨论

在国家治理体系和治理能力现代化要求下，探索中国协同治理的理论及实践逻辑，则成为重要的学术命题。劳动政策作为最基本的社会政策之一，对于一个国家的社会经济发展全局具有至关重要的影响[25]。本文以时间为线索，依循政策—

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

实践分析框架，从京津冀三地劳动政策核心主题变迁、协同举措以及实践方案三个方面系统分析了区域劳动政策的演进特征和府际合作表现，客观地展示了该区域劳动政策的差异与协同，从而反映出区域协同治理的表现，为区域协同治理研究提供新视角和新思路。

从微观层面，纵观1997年京津冀一体化进入实质性阶段以来的劳动政策发展历程，在京津冀一体化阶段，三地政府在劳动政策制定中扮演了主导角色。自2013年京津冀协同发展进入官方政策议程，跨界合作、优势互补、互利共赢的京津冀协同发展理念逐步推进，协同劳动政策开始酝酿，协同劳动政策体系轮廓逐渐清晰。

理论与实践的冲击，为京津冀劳动政策协同并进创造了机遇。当前京津冀三地协同劳动政策数量逐渐增多，区域劳动标准和规范趋于统一。需要说明的是，本文在初步定义劳动政策的基础上对京津冀劳动政策内容进行了界定与分类，并依据京津冀劳动政策的核心内容分布特征，重点分析了劳动力市场领域、劳动条件领域和劳动福利和保障领域的协同治理实践和举措，当然在政策资源分布较少的劳动条件领域以及劳动机关建设与管理领域也存在协同举措，限于篇幅文章没有进一步阐述。但通过进一步的文本分析，京津冀三地的劳动政策内容尚存在差异，这一结果与大一统体制下我国决策的统一性特征相悖。究其原因，可总结为三点。第一，大一统体制下地方政府因地制宜，灵活执行政策。不平衡不充分的发展现实深刻影响着社会政策和社会保障制度的发展。京津冀区域在历史发展进程中，社会经济文化等方面发展差异明显，非均衡发展态势下京津冀公共服务以及社会保障资源的区域间分布与资源投入差距悬殊，劳动政策服务水平参差不齐，三地政府在制定协同劳动政策的同时，亦根据自身发展水平制定相关标准。第二，委托代理关系下京津冀地方政府为了追求自身利益最大化，在具体政策执行过程中凸显地方偏好。第三，京津冀协同发展以有序疏解北京非首都功能为战略核心，区域内要素资源的整合以及经济发展空间的优化，需要建立有利于整体利益增长的决策沟通和配合机制，京津冀区域劳动政策的差异是三地不同经济职能分工的体现。

总而言之，在协同治理理念指导下，北京、天津、河北三地劳动政策核心主题不断变迁且内容逐渐协同。然而大量的案例研究表明协同治理是一个耗时的过程[26]，协同政策共识建立不可能一蹴而就，亦存在双刃剑效应。当前京津冀协同治理仍处在实践探索阶段，其体制机制与理论框架正进一步建构。本文聚焦于京津冀协同治理中的基本政策之一——劳动政策，探析其在治理实践中的差异与协同，进而客观反映协同治理的空间趋势和挑战，为区域协同治理研究提供新的切入点，具有启发性的理论和实践意义。

参考文献：

[1] 王浦劬，臧雷振．治理理论与实践：经典议题研究新解[M]．北京：中央编译出版社，2017:294.

[2] RUIBO H, LINNA W. Challenges and opportunities facing China's urban development in the new era: a statistical and spatial analysis[J]. China perspectives, 2013: 15-27.

[3] WANG S J, MA H, ZHAO Y B. Exploring the relationship between urbanization and the eco-environment —— a case study of Beijing - Tianjin - Hebei region[J]. Ecological indicators, 2014, 45(5):171-183.

[4] 岳瑞波．京津冀协同背景下科技创新的金融支持政策研究[J]．宏观经济管理，2018(4):64-71.

[5] O'LEARY R, BINGHAM L. The promise and performance of environmental conflict resolution [M]. Resources for the Future, 2003：93-95.

[6] 薄文广，陈飞．京津冀协同发展：挑战与困境[J]．南开学报(哲学社会科学版)，2015(1):110-118.

[7] 吴忠民．中国劳动政策制定和实施之必要性探析[J]．上海行政学院学报，2009,10(6):75-79.

[8] 王丽萍．我国公共就业服务机构建设研究[J]．中国行政管理，2013(9):30-33.

[9] 陈志国．公共养老强制基金制个人账户投资管理模式研究——基于瑞典、俄罗斯模式的国际比较与中国选择[J]．中国经济问题，2012(3):30-39.

[10] 严强．国家治理现代化与公共政策研究范式的选择[J]．江海学刊，2014(1):129.

[11] 连怡婷，马军．内蒙古草原碳汇公共政策研究——基于政策文本分析[J]．前沿，2017(4):14-19.

[12] CHRIS HUXHAM, S. VANGEN, C. HUXHAM. The challenge of collaborative governance[J]. Public management，2000, 2(3):340.

[13] CHRIS HUXHAM. Theorizing collaboration practice[J]. Public management review, 2003, 5(3): 401-423.

[14] 陈红霞，席强敏．京津冀城市劳动力市场一体化的水平测度与影响因素分析[J]．中国软科学，2016(2):82.

[15] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory, 2008, 18(4):543-571.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[16] 王振麒.进一步推进劳动人事争议处理协同机制[N].中国劳动保障报,2017-01-20(06).
[17] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
[18] 李智超,黄吉霖,黄小霞.国家治理中的工作组模式——基于《人民日报》(1978—2016)相关报道的分析[J].公共行政评论,2018,11(4):56.
[19] 臧雷振,翟晓荣.区域协同治理壁垒的类型学分析及其影响——以京津冀为例[J].天津行政学院学报,2018,20(5):29-37.
[20] 岳书敬,杨玉明.公众参与对中央政府和地方政府间委托代理关系的影响[J].软科学,2005(4):45-47.
[21] 岳经纶.建构"社会中国":中国社会政策的发展与挑战[J].探索与争鸣,2010(10):37-42.
[22] 段礼乐.产业转移与劳动法的地方实施:政策竞争的视角[J].河北法学,2011,29(7):46-55.
[23] 樋口浩一.自治体間における広域連携の研究[M].東京:公人の友社,2019:37-41.
[24] 白石克孝,的場信敬,阿部大将.連携アプローチによるローカルガバナンス[M].東京:日本評論社,2017:135-149.
[25] 吴忠民.中国劳动政策制定和实施之必要性探析[J].上海行政学院学报,2009,10(6):75-79.
[26] MARGERUM R D. Collaborative planning: building consensus and building a distinct model for practice [J]. Journal of planning education & research, 2002, 21 (3):237-253.

(责任编辑 王玲玲)

Differences and the Coordination of Labor Policies in Beijing, Tianjin, and Hebei

ZANG Lei-zhen, XU Le, ZHAI Xiao-rong

Abstract Cross-sectoral and regional coordination is an important form of realizing the modernization of China's governance and has a crucial impact on the coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region. Through effective "dialogue" between policy documents and governance practices, this article analyzes the labor policy documents, published by the three governments since 1997 when the Beijing-Tianjin-Hebei region entered the substantive development stage of integration, and combines the practice of coordinated governance of the Beijing-Tianjin-Hebei region, to discover the differences of inter-governmental policy texts and the characteristics of the coordination in Beijing, Tianjin, and Hebei. According to this analysis, It is found that under the background of the unified system and the top-level design by the central government, the Beijing-Tianjin-Hebei labor market has an obvious trend of integration and the coordination of the content and quantity of labor policies increases gradually, but driven by effective governance and interests there exists a misplacement of the target setting for central and local governments; and that differences and the coordination of labor policies in Beijing, Tianjin, and Hebei coexist, thus forming a double-edged sword effect on regional cooperative governance.

Key words regional collaborative governance; labor policy; policy differences and coordination; the Beijing-Tianjin-Hebei integration

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net