

编者按:推动京津冀协同发展,是党中央、国务院在新的历史条件下作出的重大战略决策。目前,三地在交通一体化、生态环境保护、产业调整转移等重点领域已率先突破。随着《京津冀协同发展规划纲要》出台,京津冀三地协调发展将向深处进发。

远亲不如近邻,京津冀三地优势互补协同发展,一幅区域经济一体化的蓝图正在铺开。



资料图片·天津



资料图片·河北

津冀对接北京八大类产业转移

■ 张梦洁

作为京津冀协同发展三大突破口之一的产业转移,正在提速。根据工信部近期制定的京津冀产业转移指导目录,北京大致有八类重点产业,需要河北、天津来承接,分别是信息技术、装备制造、商贸物流、教育培训、健康养老、金融后台、文化创意、体育休闲。

“还有一些新的高端合作项目,例如滨海中关村科技园、北京新机场临空经济区、曹妃甸循环经济示范区、京津未来科技城合作示范区等。”知情人士表示,从一般产业到高端产业合作,以园区作为点来支撑,到京津、京冀产业带合作,由点到面,形成全方位的产业转移和产业合作。

作为承接方的天津、河北,早已开始谋划产业对接行动。据悉,为承接北京产业转移,河北确定了40个承接平台,天津确定了“1+11”个承接平台,也就是总共52个承接平台,用以对接产业转移。据知情人士介绍,产业转移的基本思路是运用负面清单管理的方式,主要落地地将集中在这52个承接平台中。

为了判定具体哪些企业应该转移,哪些企业可以承接,京津冀三省市分别制定了产业准入目录,通过市场准入负面清单的方式来推进产业转移。

事实上,作为产业转出方的北京,早在去年就已经运用了这一模式。针对增量资源,北京市于去年7月发布《北京市新增产业的禁止和限制目录(2014年版)》,此外为进一步疏解存量资源,北京在去年10月发布《北京市工业污染行业、生产工艺调整退出及设备淘汰目录(2014年版)》,这是北京发布的首份针对污染行业的淘汰退出目录,其中105个污染行业工艺被列入这份“负面清单”。

通过负面清单的方式,2014年,北京关停退出一般制造业和污染企业392家,搭建了30个产业疏解合作平台,推进产业转移疏解项目53个,拆除中心城商品交易市场36个。

在整体空间布局的基础上,作为产业承接方的河北和天津分别制定了各地的具体承接规划。

由于河北空间面积较大,因而在承接产业转移上,河北采取了非单一模式。河北既按照4个功能区的划分方式来承接,又进一步具体细分,省内11个设区市组团形成某一特定的功能区,按照11个设区市不同的比较优势和发展需求,单独定位,谋划对接承接京津。其中,40个重点承接平台分散在这11个设区市内,比如沧州分布3个、秦皇岛分布3个、承德分布5个。在河北的40个重点承接平台中,按功能定位划分,综合类6个,公共事业、休闲旅游类5个,生产制造类23个,商贸物流类5个,现代农业类1个。

而天津作为直辖市,面积相对较小,因而天津主要通过行政区划分的方式,内部整合了“1+11”个承接平台。其中,1是指天津滨海新区,11是指分布在各个区县的功能承接平台,包括武清京津产业园、宁河未来科技城、宝坻京津中关村科技新城等。

“承接京津产业转移,以前,我们更多的是企业或项目的一对一对接,而此次推出的40个平台,都是功能和产业定位十分明确的产业集群。”河北省商务厅巡视员史玉强此前曾表示,河北首次推出的承接转移的40个产业集群,是京津冀合作模式的一个创新。

在北京社科院副院长赵弘看来,产业集群的模式是今后京津冀产业转移的基本方向,转出产业通过与转入地的产业基础相结合,能够更有效地发挥规模经济效益,实现双赢。

京津冀协同发展迈开步伐

■ 本报记者 李红阳

燕山莽莽,太行巍巍,海河汤汤,地域一体,文化一脉,京津冀唇齿相依,是近邻,更应是近亲。

今年6月9日,《京津冀协同发展规划纲要》出台。随着京津冀协同发展上升为国家战略,京津冀协同发展进入了全面实施阶段。

京津冀优势互补协同发展

长期从事京津冀区域发展研究工作的《京津冀蓝皮书》主编祝尔娟教授认为,从京津冀协同发展的背景看,有着深厚的区域发展内在需要,同时又有国家战略的需要,也是生态环境“倒逼”的结果,可以说是多种因素共同促成的。

在京津冀三地各自的内在需求方面,北京的发展已经遇到瓶颈,大城市病问题特别突出,要想发挥好北京的首都核心功能,必须通过功能疏解、产业转移,适当减少人口规模,腾出发展空间,才能更好地发挥首都功能,需要周边的支持。

天津拥有自身的条件优势,具有北方最大的综合性港口、制造业优势、教育科技优势以及滨海新区改革开放先行先试的政策优势,它的未来发展将围绕北方经济中心的目标来推进。但是,要想成为北方的经济中心,必须通过建设金融中心、贸易中心、航运中心、物流中心 etc 作支撑,仅仅依靠制造业是不可能实现的。目前,天津在这些方面的带动辐射功能作用还不明显,打造这几个中心需要北京在人才、技术、科技、资金等方面的支持。

河北是个产能大省,同时,也面临着产业转型升级的艰巨任务,需要在机会、资金、人才、产业、项目等各方面获得支持,更需要京津冀协同发展。

■ 鑫景宝

中共中央政治局于4月30日审议通过了《京津冀协同发展规划纲要》(下称《纲要》)。会议指出,推动京津冀协同发展是个重大国家战略,核心是有序疏解北京非首都功能。

从去年2月习近平总书记听取专题汇报,到现在《纲要》正式获批,已有年余。而这份蓝图的绘就,意味着京津冀协同发展已完成顶层设计。方略既定后,不难想见,接下来京津冀区域将进入一个蓬勃发展的崭新时期。

有了规划纲要,意味着京津冀地区政策互动、资源共享、市场开放被纳入到体系化、全局性设计中。这有利于统一规划产业布局、生态结构,建立一体化市场,将首都“健体”做减法 and 区域联动算加法结合。要知道,京津冀区域幅员辽阔,经济发展不平衡由来已久,北京有“大城市病”,津冀则面临着产业转型升级的瓶

■ 徐立凡

京津冀协同发展的命题,不光是关于区域经济社会发展的命题,更是关于治理机制改进的命题。治理机制的改进,起着远比项目落实更关键的先导作用。

京津冀协同发展,涉及复杂的要素资源整合、消除行政壁垒、统筹社会事业发展等多个层面,既包括产业、项目等“硬件”性质的一体化,也包括区域行政管理方式、公共服务等“软件”性质的一体化。这两个一体化,决定着京津冀协同发展的进度。

北京需要将低效益的经济部门和低辐射的公共事业部门转移出去,但这个转移过程不是简化的“甩包袱”和“接包袱”,而是旨在通过有序疏解北京非首都功能,优化区域内的经济发展空间,培养经济和社会发展的共生极。如果不能清晰划分区域内三地的经济职能,而是争抢相对高效益、高附加值、能获得高投入的项目,那么产业的转移对接就可能出现梗阻甚至无序现象,区域内的产业转移和承接就无法形成平衡的、有利于内涵集约发展的新

划定路线图与时间表

根据《京津冀协同发展规划纲要》,三地协同发展,定位不同,各有侧重。对北京有四个定位:全国政治中心、文化中心、科技创新中心、国际交往中心。对于北京来说,未来的重点和难点就是能不能把科技创新中心打造出来,在大众创业、万众创新的格局中,北京将成为核心和引领。天津主要是打造“一个基地三个区”:全国先进制造研发基地以及北方国际航运核心区、金融创新运营示范区、改革开放先行区。河北定位为:全国现代商贸物流重要基地、产业转型升级试验区、新型城镇化与城乡统筹示范区、京津冀生态环境支撑区。

不仅如此,《纲要》还明确了京津冀一体化的时间表和路线图,包括近期目标、中期目标和远期目标。其中,近期目标是到2017年,北京的功能疏解要有明显进展。中期目标是到2020年,也就是5年时间内,在交通、产业、生态、城镇、公共服务等领域都要有所突破或有重大进展,而且京津冀协同发展、互利共赢的新格局初步形成,特别是到2020年,北京市人口要控制在2300万以内,通过疏解存量、严控增量,把人口规模有效地控制住。长期目标是到2030年,首都核心功能更加优化,京津冀区域一体化格局基本形成。最重要的是到2030年,京津冀要成为引领和支撑全国经济发展的重要增长点,成为具有国际竞争力和影响力的重要区域。

首都经济贸易大学副教授叶堂林表示,从三地来看,未来北京的主要目标是转型,天津是转型、发展并重,河北主要任务还是发展。对河北来说,主要依托两个关键点,一个是能否顺利地

京津冀一体化:让改革呼应蓝图

而协同发展、协调迈进,则是化解的不二良方。至于怎么协调,有了极具针对性的细化清单和路径设计后,还得三地主动作为、踏石留痕的执行力,并重视改革驱动的作用。

这种改革,是囊括多方面的,它旨在形成对京津冀协同发展的多向反哺。就眼下看,可以预期,在未来的实施过程中,政策松绑及由此带来的巨量资金流均不成问题。当前,北京加快疏解非首都功能,天津自贸区已经成立,河北优势产能也正在“走出去”。据财政部此前估算,三地协同发展仅在未来6年内,就可能撬动42万亿元的投资。京津冀成为资本青睐的热土,已成定局。

但京津冀协同发展应放眼长远,不能只是成为资本的盛宴,还得重视改革的内生动力。它要在“新常态”语境下形成新增长极,就得在行政规划先导的环节,以改革提升并改善政府治理,通过建设法治、责任、阳光政府来避免走弯路。

改进治理机制是协同发展的先导

经济格局。因此,有序疏解北京非首都功能,要求区域内各经济重心建立利益共享、风险共担的互补型财政机制,建立有利于整体利益增长的决策沟通和配合机制。

京津冀协同发展需要率先突破的交通、生态环境保护同样如此。交通一体化,包含了若干重大投资项目,这些投资对提振落后地区的经济发展水平至关重要,但其目标不能仅仅定在这一层面,还需要结合区域的总体规划加以考量,投资需要配合区域内的人口、产业分布特征,避免盲目投资、重复投资、过度投资,延长投资的边际效应期。生态环境保护,在经济发展水平较高的地区已有共识,但在落后地区仍面临先要经济增长还是先要环境保护的选择,既要让落后地区获得与发达地区合拍的经济发展节奏,又要让区域内生态环境保护获得长期稳定的行政、经济、民生资源支持,需要更高水平的协调。

这种协调力靠行政力量无法实现。行政力量能够协调的是区域协同发展的总体方向、总体资源分配比例,而具体到

承接北京疏解的非首都功能,第二个就是能否实现产业转型升级,尤其是如何借助北京中关村的高科技,在河北进行科技转化,这对实现其四个功能定位非常重要。

京津冀或撬动百万亿投资

据财政部测算,京津冀一体化在未来6年需要投入42万亿元。也就是说,在2020年前,京津冀地区及相关产业将迎来平均每年7万亿元的投资机会。这些投资主要投向基础设施建设,京津冀三地将快速着手补齐基础设施的“最后一公里”。行业内人士表示,42万亿元的基建投资之外,能源和产业转移等领域可能撬动的投资或达百万亿元。

此前有媒体报道,去年由中科院原院长、两院院士路甬祥牵头的国家级调研组近日完成一项报告,提议国家在河北张家口市张北县一带建立新能源“特区”。报告提出,计划未来10~15年内,建成京津冀地区最大的风电、光伏及光热项目集群,暨国家级新能源前沿技术示范基地,预计投资规模达万亿元以上。

此外,为了进行产业承接和再分配,三地早已掀起包括投资产业新城在内的热潮。随着协同发展的深化和基建的完善,这些投资将会成为后续的主要部分。

投资蓝图已基本完成,接下来就等资金落实了。据了解,目前主要的公共投资来自中央和地方政府,中央层面的投资将尽量与“十三五”等重大战略接轨,不会大规模增投。有专家提出,为了更好地促进京津冀一体化发展,还要大力推行PPP模式,在政府率先投资的前提下,更大程度地引入社会资本。

一方面,三地应在协同发展框架下谋划各自发展,完善落实京津冀协议责任机制,清理和废除妨碍区域统一市场形成和公平竞争的各种规定和做法,切实做到平等互补、相辅相成。另一方面,在政府职能转变上,三地都摒弃高成本与低效率的治理模式。以环境为例,作为全国空气污染最重的区域之一,京津冀三地均面临着严峻的治理形势,所以区域联动治污当在制度、布局、技术等层面更好地破题。

协同发展,还应秉持“民众福祉改善”的导向。要保障京津冀全体公民能共享区域经济发展成果,在地区、城乡和不同人群之间实现均等化,其中实现区域基本公共服务普惠化的目标尤为迫切。比如,消除人才在区域内的流动障碍,探索共享优质公用服务资源的新路径等,真正“走出一条内涵集约发展的新路子,探索出一种人口经济密集地区优化开发的模式”。

每一个子项目,哪一个企业的搬迁、哪一类群体的转移能实现要素配置优化,还需要尊重市场的配置作用和法治的保障作用。

因此,统筹行政指令、市场意愿和法律意志,是协调京津冀区域要素资源整合、跨区划治理的先决条件。行政意愿和市场意愿的协调,提供的是科学规划、有序实施的方法,法律意志提供的是基本保证。就此而言,京津冀协同发展的命题,不光是关于区域经济社会发展的命题,更是关于治理机制改进的命题。治理机制的改进,起着远比项目落实更关键的先导作用。

