

“京津冀协同发展:机遇与路径学术研讨会”综述

张云, 窦丽琛, 高钟庭

(河北经贸大学 经济研究所, 河北 石家庄 050061)

2014年3月8日,河北经贸大学京津冀一体化发展协同创新中心、经济研究所、《经济与管理》杂志社联合举办了“京津冀协同发展:机遇与路径”学术研讨会。京津冀协同发展既是一个老大难问题,又是一个新问题。与会专家一致认为,由习近平总书记亲自谋划,京津冀协同发展上升为重大国家战略,为该区域发展带来了千载难逢的历史性机遇。推进协同发展的要害是加强顶层设计,从城市、产业、交通布局到生态环境建设,真正把京津冀作为一个整体进行规划,再由各地进行战略对接、规划对接、政策对接。专家发言观点综述如下:

一、京津冀发展中存在的问题很大程度上缘于各自为政的体制

中国人民大学孙久文教授认为,京津冀过去发展中存在三方面不成功:一是北京的新城建设不成功,许多新城成了卧城,目前虽加强了商贸等基础设施建设,但仍需引进产业增加就业岗位,建设第三代卫星城,未来应发展第四代卫星城;二是河北的环首都经济圈建设不成功,未得到北京的支持与配合;三是天津的北方经济中心建设也不成功。不成功的原因在于三地都是各干各的,没有协同。

河北省社会科学院杨连云研究员认为,京津冀地区协作发展一直不理想的原因主要有两点:一是过去京津尤其是北京依靠首都的政治权力,对周边地区生产要素的聚集作用大于扩散作用;二是地方利益格局造成的,各地政府从自身利益出发考虑问题,很难协调。《经济日报》孙士芳研究员指出,京津冀一体化之所以一直难以实现,根源在于缺乏协同发展的思维意识。现在“协同发展”有新的含义,承认了各自的发展阶段、不同的发展定位和利益诉求,从这里可以找到协同的话题也就是切入点。

二、对北京大城市病的诊断

北京市社会科学院赵弘研究员将北京的大城市病概括为:表象在人口、背后在经济、焦点在空间、根

本在体制。

表象在人口。北京人口大规模、无序、快速集聚的原因是多方面的:一是我国正处于快速城市化进程中,全国人口都在向城市集聚;二是在原有体制下及体制转型期,北京聚集了太多的优质教育、文化、科技、医疗等资源和资源配置权利;三是北京发展已步入后工业化社会,服务业发达,进而促进劳动力需求快速增长;四是房地产市场的快速发展。

背后在经济。人口与经济增长高度相关,经济发展越快,人口集聚越多。北京经济功能的加强,必然吸纳更多人口,反之,经济功能的衰退,吸纳人口必然减少。以分税制为特点的财税体制提供了北京发展经济的原动力,必然出现人口迅速膨胀的结果。

焦点在空间(规划)。北京城市空间结构规划不合理,单中心摊大饼式发展。对城市(群)发展规律探索不够。卫星城建设必须抓住三个核心要素:第一是距离,卫星城一定不能离主中心城太近,以30~70公里为宜;第二,卫星城和中心城之间一定是通过大容积的城际铁路联通,城际铁路和卫星城建设应当同步;第三是规模,卫星城过大则不是卫星城。可以借鉴日本东京都市圈规划与建设经验,分阶段有重点地建设北京卫星城。

根本在体制。第一,分税制的财税体制使北京必须发展经济,而越发展经济,城市越臃肿,人口越多,这又进一步要求发展经济。北京区县小产权房屡禁不止也缘于此。第二,分税制解决了经济发展的动力机制,却没有调控机制相制约,局部理性掩盖了更大范围的不理性。

针对北京城市病,赵弘提出了四种调控办法:第一,通过调控经济来调控人口,让经济减速从而间接调控人口,同时建立首都财政;第二,建立强有力的体制机制,发挥对中央单位和区县的调控作用;第三,疏堵结合,重心外移,建议北京像当年的法国一样限制一万平米以上的建筑,在若干年内限制开发中心城区;第四,以城际铁路为牵引,带动周边卫星城的发展。

三、京津冀协同发展的机遇

孙久文认为,京津冀协作发展提了很多年,但是实质性的推进很少,除了政策不到位等原因,关键是合作的时机没有到来。现在环境污染成为共同面临的问题,必须由京津冀三地甚至更广的地方进行区域合作才能解决,京津冀区域合作的机遇真正到来了。尤其是北京对周边地区的聚集作用太强,其自身发展已遭遇人口资源环境的天花板,必须把一些低端功能疏解出去。因为雾霾,河北省重化工业也到了非转型不可的时候,承接京津的工业和服务业转移是新兴产业的重要来源。

首都经济贸易大学祝尔娟教授认为,京津冀协同发展迎来重大机遇,表现在四个方面:第一,从中央到地方,研究京津冀应共同发展已形成共识。第二,北京发展阶段跃升、功能疏解、产业转移与升级,给京津冀地区的产业整合带来机遇,有可能形成新型产业分工格局。第三,北京新机场建设有可能率先实现周边区域一体化的发展。新机场占地 2/3 在北京,1/3 在河北廊坊固安,还有天津的合作融入。围绕机场将形成一个临空经济区、产业区,还要建设一些航空小镇,从而有可能京津冀三地共同建设一个区域合作示范区。第四,京津冀三地都在进行空间结构调整,有可能带来合作的契机,北京的空间布局开始由过去重北部转向加快南部开发,天津发展越来越重视其东部与北部,河北则将环首都、沿渤海作为开发重点。

四、京津冀协同发展的目标和战略定位

祝尔娟将京津冀在国家战略布局中的地位和责任概括为:第一,京津冀地区应该打造成国家参与全球竞争和国际分工的世界级城市群;第二,是中国乃至世界的研发创新、高端服务和大国重器的集聚区;第三,是中国未来最具活力的经济增长极和带动环渤海发展的核心区;第四,是带动中国北方向东北亚、西亚、中亚、欧洲全方位开放的门户地区;第五,是探索区域空间优化、科学持续、协同发展、互利共赢的示范区。

河北省委政策研究室副主任张建国认为,京津冀协同发展是加快实现两个“百年”中国梦的重要战略支点,必须从大国思维的视角审视京津冀协同发展,携手抢占国际竞争的制高点。中共河北省委党校王晓海研究员指出,世界上现有的都市圈都是 20 世纪设计的,而北京的都市圈是 21 世纪设计的,城市建设、产业布局和产业链条都要按照国际都市圈标准来设计,在影响力、竞争力上力争超过东京都市圈。

五、京津冀协同发展的突破口

祝尔娟指出,近期京津冀协同发展有可能在以下方面率先突破:一是以北京新机场为契机,共建国家级临空经济区域合作示范区;二是依托天津滨海新区,共建中国投资和服务贸易最便利的综合改革创新区;三是抓住京津冀三地优化空间结构的机遇,共建国家级的京津科技新干线;四是抓住北京中心城区功能疏解的机遇,共建首都绿色生活圈。

六、京津冀空间布局优化

河北工业大学张贵教授强调,加快京津城市功能疏解应与培育河北省新增长极相结合。京津可以疏解的产业和部门主要有四类:一是劳动密集型的产业链上游产业,如动物园批发市场、大红门和新发地等商贸流通市场的搬迁;二是非市场因素决定的公共部门,如中央和北京市的医院、高校等;三是部分央企总部有较大搬迁空间;四是“三高”企业退出,如中石化燕山分公司、东方石油化工有限公司、首钢总公司等有疏解空间。河北省应由单纯地承接产业梯度转移转向以完善城市功能为主,由简单的产业对接协作转向新增长极培育。围绕京东新区,建成现代服务功能承接示范区;围绕京南新区,建成首都产业转移承接示范区和央企对接合作先导区;围绕京北新区,建成首都圈生态经济示范区和中关村科技成果转化示范区;同时,建设和发展曹妃甸新区、正定新区、北戴河新区、黄骅新城,使其成为辐射带动区域经济增长的新增长极。

孙久文认为,河北省与其建设环首都新城,不如扶持原有的中等城市,如保定、张家口、承德、廊坊的三河。要率先建设北京至涿州、固安、廊坊的城际铁路,不靠地铁靠城铁,为打造新一代卫星城创造条件。孙士芳认为,河北省环京津发展之所以不理想,主要是因为北京周边都是小城市,没有形成中等城市群,导致产业不能聚集。河北应有意识地发展涿州、三河等城市,吸引北京的企业前来对接。

关于交通布局,河北省政府研究室陈万钦处长提出京津冀对外要建立东出西联的大通道,使北京成为新亚欧大陆桥的桥头堡、新丝绸之路的桥头堡;区域内建立以高铁为主、以通用航空为补充的交通体系。

七、京津冀产业对接和协作

张贵认为,在产业对接协作方面京津冀主要有七大产业,要由易到难分层次推进:环京津商务休闲旅游产业带、环渤海石油海洋化工产业带、京津冀电

子信息产业带、京津冀现代物流产业带、渤海湾船舶修造产业带、京津冀新能源产业带以及中国北方高端装备制造产业带。此外,还有四条相互连接的产业带亟待推进,分别是:北京—天津—廊坊现代服务业和现代制造业产业带;邯郸—邢台—天津—唐山钢铁和纺织专业化产业带;石家庄—保定—衡水传统服务业和传统制造业产业带;张家口—承德—秦皇岛供水、空气、旅游等资源型产业带。要以技术“进链”、企业“进群”、产业“进带”、园区“进圈”为主线,形成自研发设计至终端产品完整产业链的整体优势。

王晓海认为,北京要真正建成国际大都市,定位就是服务,包括行政、研发、教育、医疗等服务功能,必须形成“良币驱除劣币”的形势,在疏和堵的基础上加上推,把制造基地(包括仓储物流)、低端产业推出来。天津应该是国际经济城市和产业高地。河北要用生态换产业,在完成淘汰落后产能、减排目标的基础上,鼓励北京和天津的产业来河北发展。河北省要围绕北京依次形成生态圈、服务圈、研发高端制造圈和传统产业升级改造圈,工业制造业重点应在冀中南,河北省北部除了唐山以外都不宜大规模发展。

杨连云认为,“河北因产业层次太低而承接不了北京产业转移”的观点站不住脚。河北与北京错位发展的路径包括:从发展旅游业和农副产品供应入手,发展交通和统一的物流产业,张家口和北京联合申办冬奥会,对张家口的交通、旅游、服务业是一个大的机遇;从南水北调中线入手,共同建设包括海水淡化在内的水资源市场。

战略性新兴产业是京津冀协同发展的重要领域。张建国提出了七个发力点:一是在共建京津冀高端信息化的公共基础设施上发力,打造“信息高速公路”;二是在建立京津冀大数据体系上协同发力,共建数据信息共享机制,合力推动数据相关技术研发,促进京津冀大数据跨界快速流动;三是共同打造京津冀自由贸易区,让制度创新红利惠及京津冀;四是以京津冀市场需求为导向,从强化职业教育协同发力,引进国外优质资源开展合作办学,努力打造职业技能人才的“北大”、“清华”乃至“哈佛”、“耶鲁”;五是在共建京津冀农业物联网上发力,形成农业物联网技术体系;六是在共建京津冀合作开发园区上发力,共建具有区位、产业、人才差异化的留学回国人才创业园;七是在组建跨界产业联盟上发力,首都创新大联盟应“扩容”津冀,建立京津冀风险共担、利益共享的产业技术创新联盟,巩固提升北京科技创新中心的地位,促进更高起点的自主创新。

河北经贸大学武义青研究员建议中央支持河北省大力发展战略性新兴产业,比如,支持石家庄卫星导航(北斗)产业基地、秦皇岛数据产业、廊坊云存储产业发展。同时提高河北的天然气等清洁能源供应量,不断提高河北省外调电比例,研究建立电力企业按污染物排放绩效分配上网电量政策。

八、京津冀协同发展的制度创新

1. 京津冀协同发展的组织保障。廊坊共识写得非常扎实却落实不了,凸显出制度安排的重要性。孙久文建议研究新疆自治区在不涉及乌鲁木齐市、昌吉州行政区划调整的前提下设立乌昌党委的做法,在京津冀三地之上建立一个机构,对共同事宜进行统一调度和规划,并赋予其行政管理权。赵弘建议成立京津冀协同发展委员会,这一机构可以和首都的机构组合在一起,由国家主席习近平兼任委员会主任,以协调中央军委、国务院单位以及京津冀三地,利用新权威主义化解京津冀发展难协同之顽疾。还建议河北在省级层面建立统筹机制,变各市县与北京分头对接为统筹对接。祝尔娟强调建立横向与纵向相结合的协调机制。

2. 建立区域利益分配和补偿新机制。如何从“一亩三分地”到“抱团式发展”,关键在于体制机制的创新。祝尔娟指出,推进京津冀协同发展要有配套制度,比如首都财政、投资共建和投资转移。公共产品的供给要依靠政府和市场机制的有机结合,积极探索用税收分享制、成本分摊制、生态补偿制分类解决盈利性产品、半公益性产品、公益性产品的供给问题。孙久文、张贵指出,要充分发挥企业、社会组织、媒体等各级主体的作用,积极构建政府、企业商业、民间团体合作新机制。

武义青建议在全国范围内实施按比例分配钢铁产能配额以及配额交易制度,除各省均可内部交易外,河北省在未达到产能目标前只许出售配额。“产能配额+配额交易”制度既可促进河北省钢铁产业结构调整顺利实施,促进钢铁产能配置的优化,也能避免保大限小的传统调控方式误伤有发展空间的中小企业,符合各类经营主体平等竞争的改革方向。

环境问题是最大的协同话题。与会专家纷纷呼吁在河北先行先试生态补偿机制,在产权交易等方面做一些探索和推进。孙久文建议中央统筹管理,统一收费、统一补偿,用间接补偿替代地方对地方的直接补偿。

责任编辑、校对:张 然

“京津冀协同发展：机遇与路径”学术研讨会在河北经贸大学召开

2014年3月8日，“京津冀协同发展：机遇与路径”学术研讨会在河北经贸大学召开。来自京津冀三地高校、科研单位、新闻媒体和实际部门的二十余位专家学者出席会议。河北经贸大学校长纪良纲教授出席会议并致辞。研讨会由河北经贸大学副校长武建奇、武义青分段主持。

纪良纲在致辞中指出，2月26日，习近平总书记就京津冀协同发展发表了重要讲话，提出了京津冀协同发展的目标任务和具体要求。本次研讨会的主题是，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，围绕京津冀一体化发展重大需求，充分发挥京津冀三地理论工作者和实际工作者的智慧，为京津冀协同发展建言谋策。

中国人民大学孙久文教授、经济日报社孙世芳研究员、北京市社会科学院赵弘研究员、首都经济贸易大学祝尔娟教授、中共河北省委政策研究室张建国副主任、河北省社

会科学院杨连云研究员、中共河北省党校王晓海研究员、河北省人民政府研究室陈万钦处长、河北工业大学张贵教授、河北经贸大学武义青研究员等围绕京津冀协同发展中的重点、难点问题发言，并就一些热点话题展开了热烈的讨论。

通过研讨，与会专家学者对进一步加强京津冀协同发展顶层设计、建立协同发展领导机构、建立健全协同发展的体制机制（特别是利益机制）、加强生态环境保护合作和产业对接等问题达成了共识，并表示会继续深入研究、探讨，为推进京津冀协同发展提供智力支持和决策参考。

本次研讨会由河北经贸大学京津冀一体化发展协同创新中心、经济研究所、经济与管理杂志社联合举办。

《经济日报》、《北京日报》、《河北日报》、《河北经贸大学学报》、《经济与管理》等多家媒体出席会议（本次会议综述见95页）。

