

推进京津冀区域协同发展的思路与重点

祝尔娟

(首都经济贸易大学 城市经济与公共管理学院 北京 100026)

摘 要 推进京津冀协同发展战略意义重大,而且时机已经成熟。处理好四大关系是关键,中心城市与所在区域、北京与天津分工合作、经济社会生态协调发展、市场与政府的关系。创新体制机制是保障,以顶层设计为统领,推进京津冀三地的战略对接,积极探索建立横向与纵向结合、公平与效率兼顾的区域协调机制。立足比较优势,在利益契合点上率先实现突破。抓住战略机遇,在全面推进京津冀协同发展中实现重大突破。

关键词 京津冀协同发展 思路 重点

中图分类号 F29

文献标识码 A

文章编号 1003-3890(2014)03-0010-03

中国作为世界第二大经济体,迫切需要建设若干个具有世界影响力的城市群,以加快中国的经济“转型”和经济“崛起”。京津冀城市群在国家发展战略中具有十分重要的地位,目前正处于产业整合、空间优化、政策对接的重要阶段,能否率先走出一条协同发展、科学持续、合作共赢的新路子,对全国具有重要的示范意义。

一、推进京津冀协同发展的时机已经成熟

雾霾倒逼生态环境治理必须走区域联防联控之路。根据环保部对全国空气质量的监测,京津冀、长三角、珠三角是空气污染相对较重的区域,其中京津冀区域空气污染最为严重,全国空气质量最差的10个城市中有7个在京津冀地区。雾霾不仅影响人们的正常工作生活,甚至伤害人们的身心健康。严重的大气污染形势使京津冀各城市清醒地认识到,必须在更大的区域范围内联起手来进行治理。在大气环境污染联防联控方面京津冀已经行动。

北京城市功能疏解推动区域产业整合与空间对接。长期以来,北京作为国家首都,凭借其首都优势,集聚了周边乃至全国大量优质资源,这种强大的“虹吸”效应,导致北京与周边地区存在巨大的发展鸿沟,甚至出现了“环首都贫困带”。随着北京城市规模的不断扩张,受自身资源、环境、发展空间所限,过度集聚导致北京交通拥堵、环境污染、水资源紧缺等“大城市病”越来越突出,已经影响到北京首都核心功能的正常发挥和未来发展。这表明,北京的发展已经遇到“天

花板”。要想突破发展瓶颈,必须寻求区域的支持,在产业转移过程中实现产业升级,在城市功能疏解过程中寻求更大的城市发展空间与动力。首钢搬迁是北京由“集聚”为主向“扩散”为主转变的重要标志,意味着北京与周边的关系已发生了重大转折。北京的功能疏解、产业升级和阶段跃升,为区域协同发展带来了重要契机,而周边城市地区发展也迫切需要北京的科技成果、高端人才、金融服务、公共设施等支持,京津冀三地互有需求,为区域协同发展取得实质性进展提供了内在动力。

中央将京津冀协同发展上升到国家战略引发区域合作新高潮。十八大以来,以习近平总书记为核心的新一届中央领导班子高度重视和强力推进京津冀一体化发展,做出了一系列重要指示,国家发改委以及京津冀三地政府正在加紧研究首都经济圈发展规划;京津冀三地政府在2013年分别签署了京津合作协议、京冀合作协议和津冀合作协议。特别是习近平总书记2.26讲话,强调要加强京津冀规划的顶层设计,要建立起科学长效机制,要自觉打破自家“一亩三分地”的思维定式,要走出一条目标同向、措施一体、作用互补、利益相连的路子来。习总书记讲话,为京津冀协同发展指明了方向,提供了强大动力。这一切表明,从中央到地方已经形成了一股合力,全面推进京津冀区域一体化发展的高潮已经到来,有望在推进区域的战略对接、产业协作、城市分工、空间优化、交通一体化、市场一体化和生态环境保护等方面取得重要进展和重大突破。

收稿日期:2014-04-10

作者简介:祝尔娟(1953-),女,浙江龙游人,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授,首都经济研究所所长,博士生导师,研究方向为区域经济理论与首都圈发展战略。

二、推进京津冀协同发展的战略意义

打造中国参与全球竞争和国际分工的世界级城市群。中国作为世界第二大经济体,迫切建设若干个具有世界影响力的城市群。京津冀城市群是我国最重要的政治、经济、文化与科技中心,拥有完整齐备的现代产业体系,也是国家自主创新战略的重要承载地,其发展目标应当是打造世界级城市群。

构筑中国乃至世界的研发创新、高端服务和“大国重器”的集聚区。京津冀地区是中国自主创新、高端服务、现代制造的核心区域,在加快中国工业化、信息化进程中担负着科技引领、产业支撑的重要使命。

中国未来最具活力的核心增长极和带动环渤海经济圈发展的核心区。环渤海经济圈是中国乃至世界上城市群、产业群、港口群以及科技人才最为密集的区域之一。它的振兴对缩小我国“东西和南北”差距具有特殊重要的意义。京津冀地区的快速崛起,可进一步激活和带动环渤海经济圈的发展。

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。京津冀地区正处于东北亚经济圈的中心地带和连接欧亚大陆桥的战略要地。加快京津冀地区的快速发展,关系到国家战略安全的大局,有利于实现我国新丝绸之路战略下对东北亚、中亚、俄罗斯以及欧洲的全方位开放,扩大中国经济的影响范围,形成以中国为核心的亚欧大陆经济圈,进而降低美国通过海洋通道对中国政治经济的战略钳制。

探索区域空间优化、科学持续、协同发展、互利共赢的示范区。探索京津冀协同发展的新路子,可在三个方面发挥全国示范效应:着力探索跨省际区域治理、“抱团”发展、政府与市场调节相结合的新机制,着力探索超大城市通过功能疏解、空间优化、实现中心与外围共生互动的新路径;着力探索建设生态友好、环境优美、宜居宜业、社会和谐的新模式,这可为全国跨区域协同发展树立新典范,创造新经验。

三、处理好四大关系是关键

中心城市与所在区域共生互动关系。京津冀城镇体系“中心—外围”特征明显,超大城市集聚过度,中小城市发展不足,从而导致超大城市功能难以疏解,“大城市病”难以从根本上破除。处理好中心城市与所在区域的关系,在中心城市功能疏解过程中带动中小城市发展,进而构造起合理的城镇体系,是我们当前迫切需要破解的一个重大课题。

北京与天津两大核心城市分工合作关系。“双核心”能否形成合力事关全局。北京与河北的合作,由于经济落差较大,更多的是互补性的资源合作、生态合

作以及产业链布局的合作。而京津合作,由于经济技术水平接近,产业结构错位,资源禀赋各异,更多的是功能分工、强强联合、互补合作,如金融合作、科技合作、物流合作、海空港合作、生产性服务业与现代制造业合作、教育医疗合作等,合作领域更宽,影响更深远。只有京津联起手来,京津冀才有可能实现打造世界级高端服务业基地、中国科技创新能力最强的科技高地、北方国际金融中心、国际航运中心和国际物流中心等战略目标。

经济社会生态协调发展关系。京津冀是一个重化工业占有较大比重的地区,在推进区域协同发展中,能否逐步化解加快经济发展与资源环境承载压力的矛盾、人民群众改善环境的迫切要求与环境治理长期性的矛盾、发展经济提高收入的迫切要求与淘汰落后产能的矛盾等,是亟待破解的新课题。

市场调节与政府引导的关系。京津冀地区既不同于长三角市场化程度较高,又不同于珠三角主要在同一省域范围内进行区域合作,它是在国有企业比重较大、行政干预力量较强、市场发育不足的环境下和现行的财政、税收、行政体制下进行跨省域的区域合作,难度很大。因此,处理好政府和市场的关系,寻求政府行为和市场功能的最佳结合点,直接影响到区域协同发展的成效。

四、创新体制机制是保障

以顶层设计为统领,以体制机制为保障,为全面推进区域协同发展保驾护航。

以首都经济圈规划的顶层设计为导向,推进京津冀三地的战略对接。在明确主体功能区划分、城市功能定位的前提下,立足三地的比较优势,在中央层面做好京津冀城镇布局、产业布局、生态布局、交通体系以及重大跨区域项目等顶层设计,以避免重复建设,无序竞争。

积极探索建立横向与纵向结合、公平与效率兼顾的区域协调机制。横向协商主要表现为地方政府联席会议,通过平等的谈判和协商,共谋发展大计,协调各自利益,促进区域协同发展。纵向协调主要表现为超越地方行政区划的组织架构(如首都经济圈发展办公室),审议区域内城市的总体规划和重大项目的规划安排,协调区域内的重大利益关系,以维护区域公平,保障区域整体利益和长远发展。要积极探索建立税收分享、成本分摊、生态补偿等多种协调机制。推出相关配套政策,如建立特殊的首都财政政策、横向的财政转移支付、投融资体制创新、共同发展基金、碳汇市场等,为推进区域协同发展保驾护航。要创新区域合作模式,如探索构建“你中有我,我中有你”的命运共同体等。

五、找准切入点,增强内驱力

立足比较优势,抓住重大机遇,在利益契合点上率先实现突破。

立足比较优势错位发展,释放区域合作红利。北京最大优势是首都优势、智力密集、交通枢纽、全国市场,是我国政治、文化和国际交流中心;天津最大优势在于港口优势、制造业优势和滨海新区先行先试优势;河北最大优势在于资源优势 and 重化工业优势。京津冀三地应发挥比较优势,扬长避短,错位发展。应发挥市场在资源配置方面的决定性作用,通过区域产业合作与整合,释放区域合作红利,实现京津冀区域的快速崛起。

寻找三地的利益共同点,增强区域合作的内驱力。寻找京津冀三地的利益契合点是实现区域合作的关键所在。我们认为可以在以下几个方面去寻找利益契合点。一是从急需需要解决的重大问题以及区域面临的共同问题中去寻找。如破解“大城市病”,单靠城市自身难以解决,只有在区域范围内才可望解决。又如大气环境、生态屏障、交通体系等,必须依靠区域联手共建共享。二是从三地发展诉求中寻找利益契合点。北京更多的是寻求发展空间,天津最需要的是提升发展质量,河北最需要的是发展机会。城市之间各有优势,也互有诉求,存在合作的内在动力。三是从共同目标上寻找利益契合点。北京建设世界城市、天津建设北方经济中心和河北建设北方沿海大省,与京津冀打造具有国际竞争力的世界级城市群的目标是一致的。根据国家制定的京津冀区域规划的顶层设计,京津冀三地应找准自己的功能定位,将地方发展战略、发展规划与区域的顶层设计进行对接,从中找到各自的发展机遇、发展空间以及实现路径。

六、在全面推进中实现重点突破

全面推进京津冀区域协同发展。按照优势互补、共赢发展的原则,闯出一条基础设施相连相通,产业发展互补互利,资源要素对接对流,公共服务共建共

享,生态环境联防联控的路子来,打造交通、产业、城镇、生态、社会一体化的新首都经济圈。一是交通体系建设先行。统一部署区域内重大基础设施建设,构建包括铁路、公路、空港、海港、管道、轨道交通的综合交通体系,强化城市间的空间网络联系。二是推进区域内产业的转移、集聚、链接、融合,促进科技成果的产业化,做大做强优势产业链条与集群,实现区域的共同发展。三是优化城镇空间布局,加快推进大都市周边的新城开发与中小城市建设,将其建设成为生态、科技、宜居宜业的新兴城市。四是加强生态环境共建与联防,大力推进绿色生态屏障建设和低碳生态宜居家园建设。五是推进区域社会政策的一体化,完善区域社会保险转移接续、医疗保险异地就医结算、公积金异地互贷等制度,推进区域内基本公共服务等制度规则的对接,逐步实行政策互惠、资质互认、信息互通,创造有利于人才等要素自由流动的社会政策环境。

抓住战略机遇,在推进京津冀协同发展中实现重大突破。近年来京津冀地区面临一系列重大机遇,如中央将京津冀区域协同发展上升到国家战略,为京津冀区域发展提供了千载难逢的机遇;北京获批建设首都第二机场和天津获批建设“综合改革创新区”,为京津冀联手共建临空经济区域合作示范区和中国投资与服务贸易最便利地区提供了合作平台和重要契机;北京率先迈向后工业化社会,其产业转移升级、城市功能疏解以及京津冀三地正在进行的空间结构调整,都为京津冀区域协同发展创造了条件和契机。我们应抓住这些重大的战略机遇,面向未来打造新的首都经济圈,在全国率先走出一条“协同推进基础设施相联相通、产业发展互补互促、资源要素对接对流、公共服务共建共享、生态环境联防联控”的路子来。如以北京新机场建设为契机,共建国家级临空经济合作示范区;抓住天津、河北申报自贸区的机遇,共建中国投资和服务贸易最便利的综合改革创新区;抓住京津冀三地优化空间结构的机遇,共建国家级“京津科技新干线”。抓住北京中心城区功能疏解的机遇,共建首都绿色生活圈。

责任编辑、校对 关 华

To Promote the Thinking and Emphases of the Coordinated Development of Beijing-Tianjin-Hebei Region

Zhu Erjuan

(School of City Economy and Public Management, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026, China)

Abstract: To promote the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei is great strategic significance, and the time is ripe. It is the key to deal well with the four relations during the central city and region, Beijing and Tianjin, Beijing and Tianjin Development Division of labor, the economic and social ecology harmonious development and the relationship between government and market. Institutional innovation is the guarantee, and promotes strategic docking three of Beijing-Tianjin-Hebei with top design as a guide; actively explore the regional coordination mechanism with the horizontal and vertical combination of equity and efficiency. Based on the comparative advantages, in the interests of the meeting point firstly achieve a breakthrough. Seize the strategic opportunity, in the comprehensive promotion of Beijing-Tianjin-Hebei to achieve major breakthroughs in collaborative development.

Key words: Coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei; Thinking; Emphases