

# 树立长线思维 打造京津冀协同发展新特区

编者按:京津冀协同发展的光荣梦想,我们怀揣了30余年,囿于种种掣肘因素,30年来进展甚微,梦想始终是梦想。如今,我们看到了梦想照进现实的无限可能——京津冀协同发展已经上升为国家战略,各项工作正渐次展开。

我们深知,推动京津冀协同发展,要解决首都不堪重负的大城市病问题,要解决“大树底下不长草”的问题,要解决打造世界级城市群的问题,更重要的是,协同发展可以作为更大的国家试验田,创造全国区域发展可复制、可推广的经验。

在全面深化改革的大背景下,京津冀协同发展具有深刻内涵和深远意义。作为国内主流财经媒体,证券时报不应缺席这一重要的历史进程,为此,我们成立专题报道小组,赶赴京津冀实地调研采访,通过深入政府部门、厂矿企业、研究机构和百姓住户,从宏观、中观和微观三个层次,对京津冀协同发展的课题进行了全景扫描。从今天开始,我们将为亲爱的读者端上精心烹任的“大餐”,其中有专家学者的诚心建言,有产业转移的话题初探,有典型企业的案例剖析,还有普通百姓的柴米油盐。可口与否,您来评判。



马晓河  
国家发改委宏观经济研究院  
副院长



周立群  
南开大学滨海开发研究院  
常务副院长  
京津冀规划咨询专家

证券时报记者 李巧宁 尹振茂

京津冀区域概念提出已有近30年的时间,但地区协同发展一直步履蹒跚。今年2月,习近平总书记主持召开座谈会,就推进京津冀协同发展作重要讲话并提出明确要求,这意味着京津冀协同发展已经提升到国家战略高度。京津冀三地如何重新定位?产业如何转移、承接、布局?三地怎样才能共同下好协同发展这盘共赢的大棋?带着上述热点问题,证券时报记者日前采访了京津冀三地的专家学者。

## 京津冀:中国经济增长最具潜力区域

● 连线、连片发展是中国新一轮经济发展的新动力源

● 真正具有创新资源和创新禀赋的是京津冀区域

● 区域协同政策将第二次大范围推进国内市场统一

证券时报记者:当前,京津冀协同发展已上升到国家战略高度,在您看来,为什么会在此时将京津冀协同发展提高到如此高度?如何理解京津冀协同发展的战略意义?

周立群:从表象来看,治理雾霾是重要原因,但从十八大后中国经济发展的布局和走向来看,背后还有更深刻的原因。

第一,从全球经济和中国经济发展现状看,国际市场变数增多,经济增长乏力。在这一背景下,中国新一轮的经济发展需要寻找新的动力源。连线、连片发展是中央寻找新动力源的新思路。连片化、区域化的发展,为中国经济发展注入新的动力源,也将改变中国经济发展的版图。

第二,市场主体内在的发展需要突破现有的行政区划。这也是市场化改革日趋深入的重要特征。从表层看区域合作是政府在动员和启动,实际上是市场主体内在的要求。企业要生存、要发展、要做大,需要寻求新的商机、新的市场,圈在一个省、一个市是不行的。企业面对的市场不是区域性的,而是全国乃至全球的,企业要不断拓展,要进行新的产业投资,产业链条在不断拉长。企业市场主体间由协作到合作,联动的要求越来越高,进程大大加快。同时,市场主体的需求反过来又倒逼政府积极走出去,寻求新的发展路径,这些构成了京津冀协同发展的内在动力。

事实上,京津冀区域概念提出

已有近30年的时间,但地区协同发展却一直步履蹒跚,就是因为政府和企业当时都没有什么动力。但现在情况却不同了,三地在自身的发展中,都遇到了一个省市空间范围内破解不了的问题:北京的发展已经受到了资源生态环境以及自身发展空间的极大局限,因此,它的很多功能要往外释放、疏解,很多产业要调整或转移,这成为破解它自身难题的一个突破口。天津,在经过近些年的强劲发展后,也出现了资源不足、缺乏后劲的问题,尤其是优质资源和高端资源不足。至于河北,一直处于十分尴尬的境地,它面临的主要问题除自身定位不清晰外,还受到京津两大城市的磁吸,优质资源都被吸走了。近10年,河北的发展战略不断调整,从借助京津两个城市资源来发展,转换为在沿海地区进行突破,也就是曹妃甸和黄骅的突破,但遇到的问题很多,未达预期。目前河北在产业结构调整方面的压力很大,尤其是重化工业的调整,单靠自身实力难以自救。可以说,目前京津冀都有利用外部资源来为自己注入新动力进而支撑自身发展的强烈需求,三省市都认识到,不能再走传统“竞争大于合作”的老路,只有合作协同、借势借力发展、共建共享,才能破解各自的难题。

马晓河:从战略上讲,京津冀地区有以下几个特点:第一,京津冀地区是中国的政治、文化乃至经济中心,特别是政治中心和文化中心是长三角地区和珠三角地区所无法比拟的。

第二,从未来发展看,中国经济增长最具潜力的区域发展应该在京津冀。借助对外开放的优势,相对于京津冀而言,长三角和珠三角在过去三十多年中获得了优先发展。但目前国际上高端产业向发达国家回流,低端产业向低收入国家转移,其对长三角和珠三角的影响要比京津冀大,因此,这两个区域发展的潜力空间在降低。

第三,从全国来看,京津冀是科技创新和高科技人才集聚的中心,北京和天津集聚了全国最多的大学和科研机构。未来的经济竞争某种程度上是科技的竞争,科技竞争最终是人才的竞争。所以该区域科技创新的潜力巨大。目前,中国正在酝酿和推进产业结构调整和升级,而调整和升级的根本就是科技创新、人才至上,在这方面京津冀更有潜力。

第四,目前中国经济发展方式正处于转型期,北京、天津和河北是转型最迫切的地方。该区域是近年来PM2.5和大气污染最严重的区域,是中国转变经济发展方式、治理大气污染最难的硬骨头地区。

张贵:一定要站在世界前沿高度再次审视京津冀协同发展问题,不能只做5年、10年的规划,应该放眼30年或更长时间去看。这个区域集聚了中国最富有的科技、人才资源,完全可以打造成世界级的城市创新中心。目前我国经济正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛

期和前期刺激政策消化期的“三期叠加”阶段,形势要求我们必须要走创新之路,而真正具有创新资源和创新禀赋的,比长三角、珠三角更具优势的是京津冀这个区域,只是我们还没有把这种比较优势转化成竞争优势,进而转化为现实竞争力,要实现转化的关键是激活创新资源。如何激活?就要用一体化、协同发展这个重大国家战略。一定要站在战略高度来看,京津冀协同发展代表着我国新的经济增长方式和方向,也必然带来原有体制、机制的重大创新和改革。

管清友:习近平再一次把区域协同发展提升为国家战略,“一弓双箭”的战略格局初步形成。新一届领导的区域战略明显不同于以往的各自为战、粗放发展,而是强调“全国一盘棋”,着力优化结构、协同发展。

“一弓”指贯穿我国东部一线的东北老工业振兴基地、京津冀经济圈和21世纪海上丝绸之路,这片“弓”型区域基本涵盖了我国经济最发达的地区;“双箭”指横贯我国西部地区的丝绸之路经济带和长江经济带,两只箭连接了我国广袤且资源丰富的中、西部地区。

“一弓双箭”基本覆盖了我国所有省市,向东连接东北亚、东南亚、澳洲,向西连接中亚、中东、欧洲,不仅是国内经济发展的重要引擎也是国际交流的重要窗口,在政治、经济、外交战略上均具有重要意义。

“一弓双箭”的战略侧重点并不相同。京津冀经济圈的政治战略意图比较明显,首先要解决的是首都的安全和环境问题;丝绸之路经济带和海上丝绸之路的外交战略更为突出,目的是解决中国的外交战略突破问题;而长江经济带和东北老工业振兴基地则更侧重经济效益,希望能够成为托底中国经济、推动稳定增长快速抓手。

如果说加入世贸组织让中国在统一国内市场、破除地方保护主义方面迈出了一大步,那么,国家正在推进的区域协同政策将第二次大范围推进国内市场的统一,即在推进区域一体化的过程中打破行政区划的壁垒,实现经济一体化,统一国内市场。

## 京津冀协同发展迫切需要顶层设计

● 制定整体规划、成立三省市之上的协调机构

● 尝试建立京津冀三地统一的首都财税体制

● 要真正“破冰”,要在“改”和“转”下功夫

● 建议将京津冀作为体制改革的试验区

证券时报记者:京津冀协同发展是个大命题,在您看来,破解京津冀协同发展这道难题的关键是什么?

马晓河:按照近期发布的《国家新型城镇化规划》的有关提法,京津冀地区在产业分工、基础设施、环境治理等方面要实现城市群联动,在此过程中,重点建立城市间协调管理机制,包括市场和政府间的协调。

具体而言,京津冀或许可以借鉴法国巴黎城市群的相关做法。该城市群覆盖了8个省,并建立了协调机构,该协调机构掌握了一定的公共资源,以协调城市群和地区之间的公共服务、公共设施。

京津冀是否可以建立类似的机构?该机构应该有一定的权力,是实的,而非虚的,如可以制定三地的相关发展规划、协调产业之间的合作分工、基础设施建设、公共服务和环境治理等方面的工作。现在北京和河北之间的发展“鸿沟”相当明显,其重要原因就是行政分割、基础设施和公共服务差距大。需要强调的是,这种协调机构和协调机制一定要做实。

周立群:京津冀协同发展是个大命题,要真正“破冰”,要在“改”和“转”下功夫。所谓改,就是改革。要从根本上改革和阻碍协同一体化发展的体制障碍。企业竞争发展需要在一个大足球场,需要资源和要素在一个更大的范围内顺畅流动和配置,区域市场的分割,要素流动的瓶颈是我们破的、要改的。通过改革尤其是行政管理体制改革来推动协同、支持合作是协同发展的关键。加快政府职能转变尤其重要,要放开对企业的种种束缚,打破阻碍要素顺畅流动的樊篱。我们看到,长三角、珠三角发展快于和活于京津冀,在这两个经济区域,这个阻力相对较小。这不仅仅是一个简单的政府权力下放问题,而是涉及政府绩效评价和发展成果考核评价等一系列改革。所谓转,就是转变发展观。要打破“亩三分地”的思维定式,不能

将眼光局限在本省、本市范围内。以前搞建设论发展,是“自种自家田”、“自种自收”,今天则要求我们的发展思路要优势互补、合作共赢。解决这一问题涉及多方的利益,需要的不仅仅是改革的勇气和魄力,还需要协调利益的艺术。

需要强调的是,由于京津冀是中国行政区划中最具有特点的一个区域,因此,京津冀整体协同发展需要顶层设计,这极为重要,否则会有很多难题破解不了。这包括两个方面,一是由国家发改委制定出台长期的整体规划,以保证地区的持续发展。二是要成立三省市之上的协调机构。协调机构可有两种路径产生,如长三角是自发形成,还有就是利用政府的权力自上而下而形成。我希望在京津冀能用两种形式结合产生协调机构。

管清友:当前,京津冀协同发展有几个问题需要尽快落实并落地。

首先,充分发挥领导小组的作用。在我国现行行政体制下,领导人推动、专门机构协调督促落实还是一种非常行之有效的方式。综合考虑改革与发展的多方面因素,中央应成立京津冀协同发展领导小组,中央、国务院有关部门和京津冀三地领导参加。可仿照西部大开发办公室的经验,作为非常设机构,办公室在完成历史使命后予以撤销。

其次,充分发挥规划的作用。针对京津冀协同发展问题,要制定短、中、长三个时间层次的规划,明确协同发展目标、时间表和路线图。短期规划建议与“十二五”规划衔接和匹配,并纳入“十三五”规划,保证进度统一,并在2014年内推出短期规划,明确思路,引导预期,达成共识。短期规划线条可以粗,但思路必须清晰。

再次,充分发挥改革的作用。在全面深化改革的大背景下,建议将京津冀作为体制改革的试验区,全国性的体制改革可以在这一区域先行先试。中央应给予京津冀更大权限,鼓励京津冀在财税、金融、户籍、社保、教育等方面做更

多探索,迈出更大步伐,打造新时期的经济特区,为下一步改革积累经验、创造条件。这势必极大鼓舞国人的士气,增强改革的信心。

张贵:京津冀协同发展最大的制约瓶颈,是没有构建成为一个富有活力、统一的区域性市场。表现为生产要素只能为地方服务,不能为区域服务,不能自由流动和迅速集结,生产活动不能对接协作,更不能互补互助。造成这种现象的原因主要有四个:体制机制束缚经济发展,地方保护严重;国有企业占比比较大,民营资本比较少;特大企业比较多,中小微企业比较少;没有建立一个统一的区域性的市场游戏规则。最根本的原因是现有体制和机制束缚。

因此,京津冀协同发展中要加快体制改革。一是改革财政税收体制。目前在分税制下,地方只为一方谋福利,为此,加大投资、争项目、增税收,无可厚非。未来,我们不妨大胆尝试和突破,建立一个京津冀三地统一的首都财税体制。在这种体制下,各地不必为哪个企业到哪儿注册、在哪儿设分公司争论不下,而是尊重企业根据自身的需求做选择。政府的任务是要提供好的公共服务、搭建好的平台、营造好的环境,尊重市场的选择。当然,为了保证首都财政的实施,还要进行第二方面的改革,即行政考核体制改革。这涉及官员的考核、评价、晋升等,涉及组织部等多个部门。在对官员的考核中要增加对经济转型、教育的关注,增加贫困人口、福利等方面的指标,这样地方官员才会真正考虑当地的民生、社会的良性发展,而不是只是单纯地引项目、拉企业。

应该尽快出台“三规合一”的整体规划,包括发改委负责的宏观发展规划、国土资源部的国土规划及住建部的城镇规划。整体规划中有关项目规划至少要明确设计到京津冀一省二市,包括河北的11个设区市这个层面,要明确各个地方的功能、产业定位。此外,还需要成立相应的组织机构作为保障,这个