



京津冀产业 要有分工不能同构

- 北京主要涉及五类产业的转移
- 天津可以定位于发展现代装备制造
- 河北在承接京津功能疏解的过程中需要差别定位

证券时报记者:现在北京已有企业转移到河北,河北一些城市也兴建了一批产业园区,准备承接、对接北京转移出来的产业。在您看来,京津冀三地的产业应如何转移?这个过程中应该注意什么问题?三地功能如何定位?产业又应如何重新布局?

马晓河:在城市定位方面,要把京津冀建成中国最具增长潜力的世界级城市群,产业要有分工,不能同构。

目前来看,北京、天津和河北的产业都应该重新定位。如北京是政治文化中心、世界级古都和现代化特大城市。因此,应该将重加工、污染的化工、钢铁产业迁出北京,定位为国家重要的交通枢纽(包括铁路、高速公路、航空),高端的高新技术产业集聚地,研发软件服务,重点发展金融、商贸、文化旅游甚至一些现代服务业。总而言之,北京的产业结构不能重型化,重加工、汽车零部件都应该向周边分散,建成研发地、科技孵化基地,以此向周边辐射。

天津可以定位于发展现代装备制造,包括电子信息、汽车、医药化工、新能源、环保设备、国际航空、物流等。

河北首先是绿色和生态农产品生产加工基地,为北京和天津提供优质农副产品;其次是先进制造业基地而非落后制造业基地,既不能有污染,还要为北京和天津的发展留下一些后备空间;另外一个核心的功能定位是保障北京和天津的生态,尤其是北部,要建立生态屏障。

总体来说,河北既是京津的后花园、旅游休闲地,又是产业转移承接地和科技成果转化基地。而且,河北的先进制造并非要新发展,而是从北京和天津转移过去。其原有的制造业,一部分落后产业要淘汰,另一部分通过改造升级变成先进制造。现在河北的问题是高耗能、高污染、低效益,应该把钢铁、水泥、燃煤、化工等污染大的产业逐步淘汰,再承接北京天津转移产业,即淘汰一部分、承接一部分。

在产业链分工方面,国际产业分工像个微笑型曲线,中间低两边高,其中左边是研发设计、标准制定等,右边是市场销售、品牌服务等,中间是加工制造。在这些产业链结构中,很难说北京和天津谁在左端谁在右端,要按照各自的比较优势来定,一边是产前一边是产后。因此,从分工上讲,北京和天津应该是在微笑型曲线的两端,河北在中间,淘汰落后工艺及落后的制造业,发展先进工艺和先进制造业。

管清友:以河北来说,河北在承接京津功能疏解的过程中需要差别定位。

首先是推动京津冀沿海大自贸区建设。把河北东部沿海经济带纳入京津冀大自贸区,培育河北最核心的经济增长极。在这个过程中,需要充分发挥港口作用,主动对接京津,尤其是天津滨海新区,尽管天津港的自然条件不如河北的一些港口,但是天津港的腹地比河北港口大很多。

其次是重点建设京津周边的卫星城。充分发挥市场的决定性作用,不宜搞什么副中心的名头,而是打破行政层级,发挥本地比较优势,因地制宜发展生活、旅游、休闲服务业和生产性服务业。在城际铁路的连接下,中小城镇可以成为京津人口转移的首选地。

三是明确张家口、承德等地的生态功能、旅游城市定位。借助京张联合承办冬奥会、国家大力治理环境污染的优势,加快生活、交通等基础设施的建设,迅速为这些城市打上生态、旅游的标签,吸引高端人群居住创业。

张贵:产业转移,即北京非首都功能的疏解。我认为天津5年后也会像北京一样,遇到城市功能疏解的问题,因此需要通盘一并考虑。北京非首都功能的疏解,主要涉及五类产业的转移:一是三高一低产业,主要是二产,2013年它在北京整个GDP占比不到1/5,产业转移不能仅盯着这块,毕竟其体量大小,即使全部给河北其带动作用也十分有限;二是具有一定附加值和无形资产的产业,如高校、医院、养老等;三是附

附加值不高,但能够引来大量人口流动和集聚的产业,如大红门等区域性批发市场;四是一部分央企、外资的总部;五是一部分行政事业单位,主要是非首都功能性的,这部分很少。产业转移主要集中在前四类,这些产业中哪些是真正适合区域发展的?并非目前看到的将大红门迁到白沟、凌云迁到河北邯郸这般简单。以后者为例,我认为这并不是一个最优的选择。因为凌云属于“三高一低”的企业,搬到河北邯郸只是雾霾晚几个小时到北京,没有从根本上解决问题。这样的企业不利于北京,也不利于河北,其出路是关停并转,这里的“转”包括转型与转移两个含义。至于为什么还有地方承接它,这恐怕是市长、县长的选择,不是市场的选择。

周立群:就京津冀的产业转移来说,实际上有多种形态:一是实体经济和存量整体转移,如首钢整体搬迁,这是个产业平移的过程,当然在转移过程中产业也要升级。在京津冀协同发展过程中,京津两城市会有部分产业平移,河北要做好这部分产业的承接。二是产业链延伸。总部不动,其生产基地向外延伸,这是一种增量的扩张和延伸,天津、河北对接要特别关注这种产业链延伸。三是功能拓展。北京作为政治、文化、金融中心,需要强有力的区域网络和服务体系,功能的拓展和相互对接,不仅可以放大首都功能,也把津冀的功能释放出来。如天津与北京的金融对接,大大拓展了天津金融服务和资本市场的空间。

针对产业转移的不同形式,要做好京津冀协同发展过程中的产业承接点、产业延伸点、功能拓展点,这是个共赢的过程。这不是掏空北京,而是做强北京。要做到这点,我们的视野就不能局限于本市、本省,必须有一个区域观,准确把握京津冀的需求。

建立一体化的基础设施和公共服务体系

- 应该有选择、有重点、分步推进
- 必须建立一体化的基础设施和公共服务体系
- 核心问题是处理好京津双城关系,唱好京津双城记”
- 长期看必须分清政府和市场的作

证券时报记者:在京津冀三地,其功能定位明确后,在协同发展路径选择上,还应该注意什么问题?

管清友:京津冀协同发展,当前急需政府打破行政区划对基础设施的垄断,实现交通一体化。这里需要强调一下市场的决定性作用。短期看,中央高层的推动、发展规划的出台意义重大;但长期看,必须分清政府和市场的作。当前政府需要做的是打破行政区划对基础设施的垄断,实现交通、设施等一体化,并且按照产业和城市发展规划制定战略性产业规划,而在其他绝大多数微观经济决策上,更需要发挥市场的决定性作用。

张贵:目前,国家层面的整体规划还没有出台,一些城市就迫不及待地出台了规划,这并不合适。因为在顶层设计没有制定出台之前,地方擅自出台自己的规划,容易形成市场的不确定性导向,带来不确定性的信息。在顶层设计尚未出台这段空白期,地方不要急于出台什么规划。地方政府现在一定要冷静思考自己到底能做什么?自己有什么?自己缺什么?自己的优势、劣势在哪里?北京愿意转移什么?自己愿意承接什么?这个要想清楚,搞明白。

京津冀协同发展再次启动,不能重复原来的开发模式,一哄而上,跑步进京拉项目,相互砸价,恶性竞争。

三地在协同发展过程中,应该有选择、有重点、分步推进。这方面国外有成功的经验,也有失败的教训。有重点分步推进的好处在于,不至于走过多弯路,能集中精力办大事。有一点需要强调的是,各地信息应该公开透明,如北京可建立信息平台,信息公开披露,明确自己转出什么?河北也可以信息公开,明确自己要承接什么?不承接什么?一定要有一个清单,特别是不承接什么,这个是政府可以做的。另外,要把自己的承接能力提高上去,加快园区配套设施建设,提高公共服务水平,这是地方政府现在可以做的,是利地、利民的事情。

京津冀协同发展这盘棋不是在几

个月、几年能够下完的。世界大都市圈的发展历程表明,这需要经历30年的调整才能到位,有的甚至长达50年。如果我们急于2、3年或5年任期内搞起来,没有充分思考,没有充分论证,最终的结果可能是事与愿违。因此一定要慎重、要冷静。

马晓河:首先,实现三地协同发展必须建立一体化的基础设施和公共服务体系,路水电网都应该按照城市群内部统一标准建设,社会保障制度安排也要考虑在三地之间的可转移可接续问题,这实质上是基础设施和公共服务如何实现同城化。

在产业发展方面,河北在淘汰一部分高污染产业或落后产能的时候,要迅速承接一部分从北京天津转移过来的先进制造业,填补相关缺口,以避免产生相关的经济社会震荡。如果这个缺口填补不及时,河北的经济发展就会受到影响。目前来看,此项工作还没有建立起来,应该抓紧进行协调。

周立群:目前京津冀协同发展的核心问题是处理好京津双城关系。要打好京津冀这张牌,首先要唱好京津“双城记”。京津双城关系在整个京津冀乃至环渤海区域一体化进程中最关键、最核心的,需先行,通过京津双城联动,带动河北的发展。此外,要鼓励三省市、一直到区县的协同探索创新,激发市场的活力,真正让市场在配置资源中起决定性作用。让区域内要素顺畅流动,也是一篇大文章。破解这个难题,需要大力培育市场主体,发展民营经济的冲击力,激发市场活力。

设立基金为区域发展提供资金保障

- 设立京津冀协同发展基金
- 建立三地统一的产业转移和共建基金
- 建立产业创新基金
- 尽快酝酿和谋划建立生态补偿基金

证券时报记者:在京津冀协同发展过程中,产业转移、公共设施共建、环境治理等都需要大量的资金,您认为,如何解决这些资金需求?

马晓河:应该从三地的GDP或财政收入中拿出一定比例的资金设立京津冀协同发展基金,专门用于公共服务和基础设施建设,如城际间的管网、铁路、轻轨、高速公路及信息联通等,以避免出现横在城市间的“鸿沟”,为京津冀协同发展先行交通一体化提供资金保障。

张贵:应建立三地统一的产业转移和共建基金。资金主要有五个来源:京津冀三主体、中央和市场。如河北承接北京转移过来的产业,应该两地共建产业转移基金,由于京津冀区域关系到整个国家的发展,应该由财政转移支付一部分,做基本的公共产品,还有就是公共服务向社会购买,即借助市场的力量,引导大量的社会民间资本进入,他们最知道市场需求在哪里?也是最有效率的。

还有,要建立产业创新基金。京津双城联动是京津冀协同发展的关键,而京津最核心的是科技。要将京津打造成创新共同体。这里涉及的是28个省级以上园区,23个城镇,国土面积达8千多平方公里,这是个核心区,优质资源都集中在里面,能否将之打造成世界级的科技产业带,是京津冀协同发展成功与否的重要因素。而要打造世界级的科技产业,就要建立产业创新基金,通过基金的运作来激活资源、引领创新。基金的发起人可以是政府,也可以引进战略投资者,采用市场化运作,基金主要投向新能源、新材料、机器人、航空航天、新一代信息技术、智能装备等产业,这决定着中国的未来。

周立群:协同发展意味着三地的产业转移和要素流动将加大,同时对环境的共同治理力度也将加大。为支持这一变动需要金融支持,应尽快酝酿和谋划建立区域性产业转移或合作基金和生态补偿基金。通过这一途径动员、筹措社会资源,支持区域发展。同时也是区域金融创新的契机,与我国金融市场化改革进程相一致。在政府的大力支持与引导下,基金的设立筹措主要依靠市场,包括社会资本以及国际资本,基金采用市场化方式运作。我们现在完全具备这种能力,社会资金充裕,只要机制健全,基金规模就能够做大,可以有力地推动京津冀协同发展的进程。

长久的考虑。各地要跳出当前各自的利益,从区域内角度通盘考虑。一定要和新型城镇化建设结合在一起,北京的人口迁移出来后,北京优质资源就要相应延伸过来,如教育、医疗、养老和公共服务,同时产业也要跟过来,否则就又成了“睡城”。这里面强调“三换”:一换是以空间换发展。北京转移五类产业,不能光是工业制造业转移,有部分高端产业也要转移出来,这主要涉及增量,毕竟存量很难转移。在增量转移过程中,基本实现公共服务的同城化、均等化,至少在差异不太大的情况下,北京的相关产业、人口就愿意转移,这方面天津比河北更有优势,通过这种转移、承接,缓解北京交通、人口、环境压力。同时,天津、河北通过交换,产业得到提升,特别是河北受益最大。二换是以速度换距离。我们要建时速250公里、300公里的高铁,压缩空间距离,实现零换乘,无缝对接。高铁是我们的优势,目前在世界上只有中国才能实现,我们要建设轨道上的城市群,实现同城化。现在北京生态自然破坏严重,必须寻找到一个生态修复建设区,而与北京有一百多公里距离的保定、武清最为合适。要压缩空间距离,我们就要另走高铁,不能依托现在的交通体系。这种速度换来的是经济大格局的变化。三换是以功能换未来。北京及天津的部分优质资源和功能在产业转移过程中,要一并转移、延伸出来。改变目前的单个企业转移一事一议的现状,要做成区域性普惠制度,要素自由选择和流动,这种功能延伸换来的是同城的均等、普惠,带来的是整个区域协同发展的明天和未来。

管清友:应该看到,京津冀协同发展对每个地区的定位和要求是不一样的,但总体上,京津冀协同发展对整个地区的要求是“减法”,是疏解功能。无论是产业布局、优化,还是产业转移、过剩化解,甚至简政放权等方面,趋势都是“减法”。

北京非首都核心功能的疏解是做减法,化解过剩产能是做减法,河北的思路也需要转变为做优做强企业、吸引民营企业、吸收民营资本等方面,而不是继续延续过去的铺摊子、上项目等“加法”。推进区域协同发展不是简单的加减法,而是整体要做减法,降低各地对市场设置的行政性限制,确保商品、资本、人口的自由流动。

北京为例,北京要打造世界城市,不能孤立发展,需要一个依托体系,否则没有根基。京津冀就是它的依托体系。北京要重新审视自己,打造世界城市,自己的依托体系非常重要,在将自己做高、做强的同时,也要重新审视如何把首都的支撑体系做大、做厚、做强。

马晓河:在总的城市群架构上,京津冀与长三角、珠三角不同。长三角地区是单核,上海是一个中心,珠三角则是多核多中心,京津冀则是双核。北京天津都是千万人口的世界级的国际大城市,这也是京津冀的特点。

过去京津冀三地的发展都是自己管自己,不考虑是否影响别的城市发展,也不考虑是否会造造成大气污染。现在京津冀的发展到了要互相联动、自己的发展要顾及对方和包容环境的时候,发展能对协同方产生正效应而非负效应。比如河北大量发展钢铁水泥、平板玻璃产业,这就会污染北京和天津;而北京和天津天津都是千万人口的世界级的国际大城市,这也是京津冀的特点。

过去京津冀三地的发展都是自己管自己,不考虑是否影响别的城市发展,也不考虑是否会造造成大气污染。现在京津冀的发展到了要互相联动、自己的发展要顾及对方和包容环境的时候,发展能对协同方产生正效应而非负效应。比如河北大量发展钢铁水泥、平板玻璃产业,这就会污染北京和天津;而北京和天津天津都是千万人口的世界级的国际大城市,这也是京津冀的特点。

长三角、珠三角的产业分工比较明显,呈现梯度承接,如核心制造、零部件制造、原材料配套。过去北京、天津和周边的产业分工没有那么明显,原因之一是北京和天津、北京和河北之间的城市发展差距太大,难以对接,其中原因既有行政壁垒也有产业梯度太大、很难配套,要配套河北只能发展牛奶、粮食、蔬菜等,在制造业上发展与京津关联度不大的低端制造。即使是北京有些高端制造能转到河北,河北的人才、环境、技术和公共服务也难以配套,这就造成城市之间的产业断裂。不过,经过若干年的发展,河北的产业已经提升档次。所以,目前京津两地的产业向河北迁移,河北完全可以承接。如果北京和周边用轻轨连接起来,北京的相关科研人员到河北等地工作就会更方便,也可以实现在北京工作,居住生活在河北。

张贵:京津冀区域内的产业转移、功能疏解和承接,要在大层面上做通盘

组织机构要足够权威。

京津冀三地 要学会换位思考

- 京津冀地区间在发展阶段和发展水平方面落差很大
- 京津冀协同发展对整个地区的要求是“减法”,是疏解功能
- 各地要跳出当前各自的利益,从区域内角度通盘考虑

证券时报记者:与长三角、珠三角相比,京津冀有自己的哪些地情?由地情所致,北京、天津、河北各自应以什么样的心态、姿态来面对协同发展?

周立群:京津冀是一个高地和洼地并存的地区,地区间在发展阶段和发展水平方面落差很大。这里既包括了中国经济的高地,也包括了诸多的贫困县,环京津有一条贫困带。而珠三角和长三角地区的发展水平较均衡,发达城市在产业转移时,由于落差不大,可以由大城市转向中等城市,中等城市转向小城市。但京津冀地区由于落差很大,北京的很多功能要往外拓展时,往往承接的城市人员素质和产业基础较差而导致无法有效对接。因此,京津冀协同发展过程中,要特别注意高地地带洼地、富区带穷区的问题,这是一大难题。

首先我想说的是,逼着北京“割肉”的做法是不可取的,各省市要学会“换位思考”。要多想对方需要什么、要解决什么问题,只有了解把握好对方的发展需求,对接起来问题才能迎刃而解。以

管清友
民生证券研究院
副院长
首席宏观研究员



张贵
河北工业大学京津冀发展研究中心
常务副主任

