

差异化协同发展 打造新常态下京津冀新格局

为扎实推进京津冀协同发展的重大国家战略,昨日由人民日报社主办,以“推进协同发展,加速产业融合”为主题的京津冀协同发展论坛在北京开幕。全国人大常委会副委员长陈昌智、人民日报社社长杨振武、以及来自京津冀地区的管理者和专家学者共商国是,就解决互联互通过程中的融资瓶颈、破解区域经济合作碎片化风险等问题进行探讨。

牵住制度的“牛鼻子”

京津冀协同发展在经济新常态下承担着区域发展的示范效应,京津冀地缘相接、人缘相亲;地域一体、文化一脉;历史渊源深厚、交往半径相宜,完全能够相互融合、协同发展。但在发展过程中,仍然面临如何破解区域内部发展不平衡的关键问题。

全国人大常委会副委员长陈昌智明确指出目前京津冀协同发展的症结所在:一是三地城市定位不够清晰,分工不够合理。北京聚集过多城市功能,带来人口增长过快、交通拥堵、水资源短缺等一系列“大城市病”。二是区域内经济发展水平差异大,经济联系较为松散,产业协同发展难度大,尤其体现在河北产业结构层次低,高投入、高消耗、高污染问题严重,数据显示,2013 年河北省人均国内生产总值(GDP)为 38716 元,远低于北京天津综

合水平,也低于全国 41908 元的水平。三是中心城市辐射带动能力弱,京津两大城市对周边地区的资源存在“虹吸效应”。北京人均地区生产总值是周边保定、张家口等城市的 3 倍以上,教育、医疗等公共服务水平差距更为明显。

对此,人民日报社社长杨振武认为只有增进互信、立足现代产业分工和各自优势,从区域优势互补原则和共赢理念出发,才能做好一加一大于二、一加二大于三的加法。

社科院学部委员金碚提出在“三地四方”协同发展中建立制度抓手。所谓“三地四方”,就是京津冀加上中央政策。三地发展的历史差异源于中国单一制的行政体制,所以打破区域协同发展的共性难题,中央政策的顶层设计同样会发挥重要作用。

金碚建议中央部门和央企实行离京办事制度,中央窗口单位实现远程无纸化办公体系,以此来解决“进京跑部”的历史性问题。这件事在技术上不是特别难,美国加州在没有电子化时期就可以远程办公,高度电子化可以有力节省行政审批的物理时间。”他还表示可以实行京津冀三地财政税收共享制度和政绩考核连评制度。三地替代收入和转移支付的财政税收制会在最大程度上捆绑三方利益,做到“亲兄弟明算账,越算越亲”。在产业布局和环境贡献上的财税共享有利于建立

规范化的平衡发展体系。另外,“河北经济不好了,北京有责任;北京气候不好了,天津河北也有责任。”金碚认为中央进行统一考核的顶层设计有助于打破行政壁垒,加强区域规划的真诚信。

“APEC 蓝”不能靠天吃饭

继续“一亩三分地”的思维定式,抱着老目标搞发展,最终的结果必然是谁难以独善其身。”北京市委常委、常务副市长李士祥如是说。

北京收获 APEC 蓝天是京津冀及周边地区各省市联防联控大气污染治理的结果。据悉,APEC 会议期间,河北停产限产企业达到 8430 家,停工工地 5825 家。但这种短期的超常规措施并非长久之计。河北省省委常委、常务副省长杨崇勇称大面积、计划性的关停也让河北经济付出惨重代价,新项目 and 岗位的缺乏同时意味着就业岗位不足和职工收入问题。

改善空气质量不能总靠天帮忙,更为重要的是要靠人努力,”李世祥表示,北京市委市政府已经制定并下发正在实施的《2013 年-2017 年清洁空气行动计划》,总投资将超过 8000 亿元以上,聚焦压减燃煤、控车减油、治污减排、清洁降尘等四大主业,确保已经确定的 84 项重

点任务全面完成。李世祥还透露北京市正在听取和论证单双号限行的常态化运作,有可能双休日也会实行限行计划。

在城市功能纾解和产业转移方面,今年 7 月 25 日,北京市发布新增产业的禁止和限制目录,按照北京四类功能区分别提出了禁止和限制新增的具体产业。其中,在全市范围内禁止和限制的产业达到 147 个,占全部产业类别的 34%。在城市核心区和生态涵养区实施的限制措施更为严格,在城市核心区和生态涵养区限制的类别已经超过 70%。到 10 月份,北京总计就地关闭 421 家企业,并计划在两到三年内关闭 1300 家企业。

明确功能定位 化解虹吸效应

在此次论坛上,京津冀协同发展探讨最多的议题就是如何真正克服三地在经济、社会、人才等方面存在的断崖式发展差距。根据中科院可持续发展战略组组长牛文元提供的数据,北京每平方公里的年产出为 1.73 万元,天津为 1.2 万元,河北只有 1500 元,而欧美发达经济体中心与边缘的差距一般保持在 1.5 倍左右,京津冀内部经济面临断崖式差距。在社会和人才发展方面,北京人均 GDP 是河北的两倍多,地区专利申请量更是呈现数十倍的数量差异。

牛文元主张共建发展资金池,创建中国首个土地银行,共管 20 多万平方公里的土地交易、土地流转、土地筹资、级差地租等方面的资金流转和资金积累。还要创建基础设施开发的债券发行,成立原材料期货市场和新兴产业孵化计划,同时试点虚拟资本运作体制。他认为资金池发展是一体化发展的动力来源和必备条件。

另外,京津冀三地应该进一步明确产业分工和城市布局,陈昌智表示,北京应主动“瘦身”,积极调整疏解转移一部分功能,发挥好科技、人才、国际交往的优势,提高高新技术的研发能力和水平,构建“高精尖”的经济结构;河北可以利用好地域空间、资源环境、人力资源等优势,将京津两地更多的科研成果产业化,积极淘汰过剩、落后产能,实现产业升级;天津可以利用港口、商贸的优势发展好物流、国际商贸等等,要通过产业链的上、中、下游的分工,为京津冀协同发展夯实产业基础。



图为京津冀协同发展论坛现场。



全国人大常委会副委员长陈昌智出席会议并致辞。



人民日报社社长杨振武出席会议并讲话。

改善京津冀空气质量 是一场长期攻坚战

10 月份以来,京津冀地区连续出现 4 次、为期 10 天的雾霾天气。北京市环境保护局总工程师周扬胜称,“京津冀的空气质量是全国最差的,也是世界最差的。”在京津冀三地范围内,北京市的 PM2.5 是 90 微克,超过国家标准 1.56 倍;天津市 98 微克,河北省 108 微克,更为严重。周扬胜表示,改善京津冀空气质量将是一个长期的过程,将持续 10 年、20 年,甚至更长时间。

在制度方面,要编制区域大气污染防治的中长期规划,从达标期限、阶段目标、污染物协同减排、治理措施和任务、资金保障等方面做好顶层设计。按照新环保法的规定,要坚持经济与社会协同发展,而不是环境与经济社会协同发展。

其次是要正视区域内发展能力的不平衡,推动建立京津冀区域环境保护发展共同基金,实施京津风沙源的植物工程,安排污染治理、生态建设和生态补偿的项目,来重点支持河北减排保护环境,力争区域环境质量同步改善。

周扬胜举例说,二氧化硫和氮氧化物,北京市去年排放 25 万吨,天津市排放 50 万吨,河北排放 300 万吨。河北二氧化硫、氮氧化物排放强度是北京的 10 倍和 6.8 倍,目前改善河北排污治污能力,平衡区域内环保进程将是京津冀生态一体化发展的重要内容之一。

为联合治理区域大气污染,目前已建立京津冀及周边地区大气污染防治协作小组,一是实行责任共担、信息共享、协商统筹、联防联控的制度体系。二是制发保障平安季稳定供应、成品油升级、散煤清洁化等工作方案,与京津冀及中石油、中石化、神华集团签订了煤改气、清洁煤供应协议,印发了重点行业限期治理方案,明确电力、

钢铁、水泥和平板玻璃 4 个行业的大气先期治理的任务、项目和期限要求。共同治污方面,主要推进燃煤电厂、水泥厂、大型燃煤锅炉的脱销治理。

另外,2013 年中央财政安排京津冀区域大气污染防治资金 50 亿,2014 年计划安排 100 亿,目前已拨付 80 亿资金。中海阳能源集团股份有限公司董事长薛黎明表示,企业也在思考如何利用能源互联网和分布式能源,推动光伏项目建设,建立能源互联体系,以技术手段推动环保工作的有力进行。

天津方面,从协同保护生态环境,健全合作机制方面,天津与北京和河北分别签订了相应的协议,加强生态环境保护的合作,解决区域环保难题。天津市环境保护局副局长刘浩称,天津市划定生态用地保护红线,实施永久性保护生态区域的管理规定。并且严格落实大气 10 条,以控煤、控车、控尘、控污和控非建项目污染为重点,综合治理工业源、面源和移动源。

河北方面,张家口坝上将建立可再生能源应用和创新示范特区,项目建成后每年可减少 PM2.5+PM10 排放约 3000 多吨,为解决京津冀区域雾霾治理发挥助推作用。张家口按照“京津冀水源涵养功能区”的定位,以每年 100 万亩以上的规模推进造林绿化,持续开展全领域、全地域的生态环境综合治理。

此外,利亚德光电股份有限公司董事长兼总经理李军在论坛上建议,发行规模在数千亿元人民币的京津冀环保债券,以市场化手段调节环境保护及治理工作,保障环保战略的实施。另一方面加强京津冀区域的特殊环保政策和相关规定,并加大环保执法力度。他提议,可以实行类似北京市高效低硫煤炭的补贴推广、天然气启用的补贴资助等手段,加大环境保护的奖励力度。

区域一体化捷运系统互联京津冀交通

交通一体化作为协同发展的骨骼,是京津冀协同发展的基本前提,也是协同发展深入推进的重要内容。社科院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞认为,学习国际上较为普遍的区域一体化捷运,对实现京津冀交通协同发展大有裨益。

所谓“区域一体化的捷运系统”,首先要实现空间网络化,京津冀地区的铁路、高铁、公路、高速公路和市内铁路公路六大体系要在物理空间上实现互联;其次可及性和通达性要求,乘客在 500 米范围内就能找到公共乘车站点,并且要避免各地行政区划之间的“断头路”。其次,除快转乘和快勤率外,该系统还强调一体化交通的智能性。包括“公交市政一卡通”在内的管理、控制、建设的

智能化体系将对建设完善的区域一体化交通贡献重要力量。

京津冀交通一体化的核心在于建立共享机制,倪鹏飞将其生动地形容为“讨价还价机制”。共享共建这个问题上,大家虽然积极性很高,这就出现了雷声大、雨点小的现象。”他说,“大城市说我吃亏了,小城市说我吃亏了,都认为我投入得多,收益得少。”这种机制目的在于建立一个制度安排,力求做到投入与收入的对称。所有涉及共同建设、运营、融资、使用的问题,都要探讨成本投入、收益分享、利益互换、损失补偿等矛盾,才能在真正意义上实现京津冀的交通一体化建设。

据悉,轨道上的京津冀未来将着力于 4 个层次的发展,一是国家的干线

高铁,二是城际铁路,三是区域快线,也就是现在所谓的市郊铁路,最后是城市的地铁系统。目前京津冀已经开始加紧来编制区域快线规划,今年年底首先通车 G5、京昆,还有北京到昆明 111 国道。包括有已有的断头路 30 多条,现在确定有 10 条已经对接,下一步北京要安排与天津对接两条、河北对接 8 条公路,其他对接也正在研究当中。

具体交通基础设施建设方面,北京市交通委员会主任周正宇介绍,北京第二机场计划明年动工,预计 2019 年可以建成并投入使用,并且呼应协同发展的要求,其北京南部的地理区位更加靠近天津、河北。国家铁路网近期预计建设或在在建京沈、京张、京九、京唐 4 条线路,呼应冬奥会的京张铁路也正在紧锣

密鼓筹划当中。

下半年京津冀实现通关一体化,天津与河北联手成立渤海京津冀港口投资公司,以市场化手段开发增量,整合存量,突破行政割裂。9 月份天津与北京首都机场集团建立了航空物流投资平台公司,天津市交通运输委员会主任任武岱称,天津在公路、铁路、市郊铁路、城际铁路进行筹划,规划的一批线路建设工作正在有序进行当中。

河北省交通运输厅副厅长杨国华介绍,河北省正在着手解决过去的一些“断头路”项目,张家口以铁路、公路等快速交通为主体,正在加快推进京张高铁、城市轻轨、高速公路等重大项目建设,改造提升张家口机场,为缓解西北部交通压力发挥枢纽作用。

产业对接与转型升级发挥“增肥瘦身”作用

经济新常态下的产业转型是京津冀一体化的重要课题,调整产业结构形成市场倒逼机制,重工业在一体化发展中的对接和升级日益困难。

对此,社科院学部委员吕政表示,如果没有产业组织结构的调整,所谓产业协同发展和产业转移,都是很难推进的。吕政强调,北京必须要改变多中心的格局,不仅要调节工业等经济部门,文化教育领域也没有在首都高度集中的必要。“北京承担了华盛顿的政治中心、波士顿的教育中心和纽约的金融中心,也就必然要承受随之而来的城市病。”吕政说。对于

天津而言,吕政表示其恢复为北方经济中心的战略思考具备其合理性。天津没有必要完全追求像北京服务业一样要达到 75% 的比重,而是要着力发展以先进制造业为主导的产业,把生产性服务业作为制造产业的辅助来发展。

河北与天津和北京的产业发展模式存在较大差距,仍然处在工业化的爬坡的阶段,其人口总量将近 7000 万人,因此河北的经济发展仍然是要以推进工业化和城镇化作为主导。多位在场专家认为,为了环境质量改造,完全不在河北办工业是不现实的。关键在于如何在天津、北京转移

的产业链中找到合适的切入点,做好承接具备高生产技术和优势产业,实现河北制造业的转型升级。

据北京首都农业集团有限公司副总经理谢磊介绍,今年 3 月份首农集团以下属的三元食品公司分别和石家庄市政府、新乐市政府就建设河北三元工业园签署协议。三元食品将投资 16 亿元,在新乐市建成集液态奶、乳粉生产加工、研发等为一体的大型乳品工业园区,设计的婴幼儿配方奶粉年产能达到 4 万吨,液态奶的产能能够达到 25 万吨。

中关村管委会主任郭洪表示,中关村已经与天津滨海新区、宝坻、河

北的唐山、承德、廊坊、保定等区域建立了战略合作关系,推动天津滨海中关村科技园、宝坻京津中关村科技新城、曹妃甸中关村科技成果转化基地、保定中关村创新中心、固安大清河中关村科技成果转化基地等一批科技园和产业基地建设。并配合北京市经信委和河北省住建厅共同支持建设张家口发展大数据产业,建设张北云计算产业园,积极支持石家庄建设集成电路封装测试和智能硬件产业园。同时,开展了产业对接,海淀区与秦皇岛、丰城与燕郊、滨海与宝坻、石景山园与廊坊等地区间开展合作共建。