

京津冀谋局：或可借鉴长三角经验

作为全国最重要的区域经济体之一，京津冀一体化的巨大示范作用不言而喻。从长远来看，京津冀的顶层设计应该是一个全方位的合作，它不仅仅是经济和政治概念，也绝不是单纯地进行部分产业和企业的转移。

在我国的版图中，京津冀土地面积仅占全国的 2%，但是总人口占全国的 7.98%，地区生产总值占全国的 10.9%。京津冀地区已经成为继长三角、珠三角之后，第三个最具活力的城市群。其发展直接关乎未来华北区域的整体竞争实力。

正是在这样的大背景下，中央首次将京津冀一体化的发展提升到重大国家战略的高度。3月2日，习近平主席在北京主持召开座谈会，专题听取京津冀协同发展工作汇报，强调实现京津冀协同发展，要坚持优势互补、互利共赢、扎实推进，加快走出一条科学持续的协同发展路子来。习近平主席就推进京津冀协同发展提出 7 点要求，并着重强调京津冀协同发展意义重大，对这个问题的认识要上升到国家战略层面。

京津冀一体化并不是个新名词。但严格说来，此前的京津冀还没有真正的经济依存关系，“京津冀一体化”始终停滞在“设想”的层面。从 2004 年开始，经过近十年的发展，“京津冀一体化”作为区域经济合作的发展才被提升到一定的高度。2011 年河北省提出打造“环首都绿色经济圈”，重点发展环首都 13 个县市，做好北京产业转移和经济外溢服务功能；北京提出打造全国的政治和文化中心并同时写入国家“十二五”规划里。至此，推进京津冀区域经济一体化发展，打造首都经济圈，推进河北沿海地区发展，才正式被提到议事日程上来。

产业现状

在中国经济的飞速发展中，因为地理位置的不同，每个区域都有自身的客观状况。但无论是长三角或是珠三角，一个区域刚开始发展时，区域之间相互竞争大于合作。随着时间的推移，相互合作对彼此都有好处。因为通过合作，会产生分工，有了分工后，不同的城市可以专注地做自己具有竞争力和比较有优势的产业。

京津冀将要面临的首要任务是大区域内的产业功能定位。

统计资料显示，京津冀三地在 10 年前就已经形成自己的产业分布特征。河北省基本上是以钢铁产业、煤炭产业、电力产业、轻工产业为主，即第二产业为主导；北京作为政治中心、科技创新中心、人力资本中心、国际交往中心，人才大量集聚，主要做高端服务业、高新技术产业、文化创意产业，围绕教育、文化、科技等核心资源来发展壮大产业；而天津有很好的工商业基础、制造业基础，在先进制造业、科技成果的研发和转化等加工环节具有优势。京津冀三地都有非常突出的比较优势，有着自己的显著特征。

如今 10 年过去了，京津冀经济产业结构发生了非常大的变化。三地交通先行。目前，京津冀已有多条高速公路互联互通，其中河北与北京已有 6 条高速公路接口，与天津有 9 条高速公路接口。去年年底，京津冀 ETC 电子不停车收费系统正式上线网运行，使区域内高速公路用户更加便利，高铁和城际铁路更将空间距离和经济距离大大地缩短。

于是，北京提出建设知识型加服务型经济，如金融、保险（放心保）、旅游、文化



等高端服务业；天津作为上千万人口的城市，服务型资源得到充分发挥，服务业在整个经济比重里也逐渐上升，逾 50%；10 年前的河北，基本属于资源装置型工业占主导，随着北京逐渐退出一般的制造业，其中包括部分的高端制造，加上天津因为土地资源有限而无法接收的制造业，根据实际情况，河北也逐渐调整了产业结构。

专家表示，从这三者的经济发展程度看，北京已经进入了后工业化阶段，天津处于工业化的高级阶段，河北处于工业化的中级阶段。“基于这个基本分工，京津冀形成了一个体系，有以服务业为主导的，有以加工业为主导的，有以资源型为主导的，可望形成一个合力。”

京津冀一体化协同发展固然是好事，但是也存在很多障碍和制约因素。多年来，制约京津冀地区协同发展的因素依然存在，如今已无法回避。

2014 年年初，北京市统计局、国家统计局北京调查总队发布的数据显示，2013 年末北京全市常住人口 21148 万人，比上年末增加 455 万人。其中，常住外来人口高达 8027 万人。目前，从早年的缺水到近年的城市拥堵、大气污染，北京因人口聚集过于密集而引发的一系列问题不胜枚举。相比之下，近在咫尺的天津、河北部分市县却始终无法走出北京的“影子”。多年来，河北即便在环京津独特优势之下，也陷入“大树底下不长草”的现实困境：首钢撤离北京、河北曹妃甸工业区的拔地而起，都无法掩盖长期以来京津冀一体化进展缓慢的现实。

作为权力中心的北京具有高度集中的资源配置权，从而对周边产生了强烈的“虹吸现象”，周边省市大量的资源和人才源源不断地流向北京，出现了罕见的城乡“二元结构”，河北的燕郊成为北京的一个“睡城”就是最好的例证。

天津作为老工业城市，具有 100 多年海港城市发展历史，沿海优势明显。这使天津不必过分依附于北京，不必依附于所谓的京津冀一体化。虽然和北京毗邻较近的武清、宝坻、蓟县等在大力吸收北京产业转移的企业，但从历年招商可以看出本地的产业转移占据大部分。

比较尴尬的是河北，作为全国重要的粮食主产区，在计划经济时代就建成了与京津产业结构雷同的包括钢铁、建材、机械、化工、医药、纺织服装、轻工、食品等八大行业的老工业基地，又是国家重要的能源、原材料生产基地，劳动力大省。但本身的资源优势始终没有充分发挥出来，在产业结构上和京津雷同，功能侧重服务首都，而且围绕北京的一些县市没有产业支

撑，仅有的秦皇岛、曹妃甸和黄骅三大海港的功能也不是很完善，沿海大省的作用发挥不出来。

从某种意义上说，产业结构调整才是京津冀地区合作重点。

模式借鉴

长三角区域经济一体化程度较高，是因为企业基于产业价值链的空间分工所形成的合作促成的。在长三角发展过程中，很长一段时间都是由外资驱动的大的企业，尤其是加工制造企业，它的产业链比较长，同时在产业内部有一些功能性分布，比如总部、研发、生产制造、销售，不同的环节在空间上是由企业来主导和布局的。

企业把总部和研发放在上海，把生产制造放在苏南，而市场营销又放在上海。这是因为上海地价高，苏南制造业基础也不错。一个企业把不同的环节、不同的功能放在不同的地方，自然就形成广泛的交流，这种交流是无法阻断的，因为它有市场的基因，这就形成了由市场支撑的一体化。相反，在京津冀地区，首都的产业是以服务业为主导，而不是制造业，相对的链条比较短，难以延伸到河北去。

长三角的经济融合之所以快速发展，也是因为苏南地区和上海的生产水平和技术差距不大，长三角的城市也比较密集。而反观北京，河北和北京在生产水平和技术上有很大差距，河北可以承接制造业转移的城市比较少。

如果说长三角可以借鉴给京津冀的经验，就是要推进市场化进程，通过企业主体来推动区域一体化的合作，使一体化的行为和结果有市场根基。区域一体化本质上就是要素的充分流动与融合，大力推动区域交通路网体系的快捷通达，推动建立统一开放的人才、科技、资本等要素市场，打破地域分割、人员分类等传统管理体制，建立相互贯通的市场体系。政府推动只能起到加速的作用，根本在于市场的主导。

值得欣喜的是，这些状况已经开始发生转变。天津的制造业快速提升，河北的承接能力也有了提高，今后一些大的企业进入北京，也可以将总部和研发、销售放在北京，而把生产制造放在河北或者天津。当这种企业慢慢占据主导地位时，京津冀区域一体化就能实现了。

政府需要做什么？在政策的鼓励和支撑上，政府可以做区域空间分布的规划和导向，城市的功能定位。比如北京，应该禁止新的制造业进入城区，可以引导到北京

郊区或是河北去。由政府推动，以企业为主导的基于产业价值链的空间分工一旦完成，要实现京津冀一体化就不再有困难。否则，一体化只能是一句口号，落不到企业层面。京津冀一体化发展最终要取决于市场。

产业舍与得

京津冀一体化协同发展任重而道远。虽然“京津冀一体化”已经明确上升到国家战略层面，但在时间和具体执行上还存在很多问题，产业结构的调整对区域经济的发展至关重要。对于京津冀三地来说，打破惯性思维，利用自身优势打造区域特色产业，形成产业聚集效应，带动整个京津冀产业结构的协同发展，尤其是河北的产业结构调整和发展是重中之重。

北京：研究不符合功能定位产业
京津冀协调发展已经成为国家战略，应该在整个京津冀范围内来进行首都功能布局。目前，北京正在研究不符合首都功能发展的产业和企业，并对对应首都功能要求来一一调整。

在北京，各种资源趋近饱和。为了更加优化经济结构，北京需要将部分产业迁出北京，留出这部分空间继续调整产业结构。特别是一些区域性的物流、批发产业，需要逐步退出。据统计，目前各类批发市场在北京核心城区就有 120 多个，全市有 1300 多个，整体不太符合首都的核心功能。在这些地方聚集了大量人口，加大了交通拥堵，需要进行适当的疏解。这不仅是解决北京的问题，也是与河北、天津协同发展的切入点。如果把这些产业放到河北去，则能够改变河北原有的经济结构。

北京应该强化自身的政治、文化、科教中心地位，向周边地区疏解经济功能。从过去强调全国服务首都、强调外省市保障北京，向首都服务全国转变。

天津：靠物流优势统筹区域发展
自京津冀一体化上升至重大国家战略，京津冀城市圈的形成、发展正在驶入快车道。根据天津市的统一规划，不同功能区承接的产业转移重点不同，表现为天津港保税区以物流、港口、船舶制造为主，南港工业区以制造业、石油化工为主，中心商务区以现代金融为主。随着交通枢纽的建成，京津冀 45 分钟城市圈形成。一方面是北京发展逐渐饱和，另一方面是天津各开发区拥有发展空间、容量大、交通发达、配套完善、环境宜居等优势。随着天津市在政策优惠层面的统一对接，未来上述优惠政策有望扩大到更多区域。

河北：加强承接产业转移能力
河北存在承接京津产业转移的能力落差。一是河北各地未来产业发展缺乏全局性的科学谋划，二是河北自身的产业承接能力与长三角、珠三角地区相比还有很大差距。此外，面对落差，河北要制定一个持续的针对人才、管理、招商等的培育规划，有计划地推动产业的转型升级。河北应从北京的附属地位中解脱出来，做好京津两大城市产业转移的承接工作。

另外，当原来的钢铁、建材、石化、水泥等重化工业产能需要被抑制的时候，河北经济需要新的增长点，一些区域性的服务业和原有的重工业相比，是更好的产业。比如今年年初，作为中国北方最大的服装批发集散地，北京动物园服装批发市场搬迁消息传出，河北多地伸出橄榄枝。保定市市长马誉峰更用 5 年免商户租金，渴盼批发市场落户白沟。

（中国经济和信息化）

京津冀协同发展的城镇化方案非刺激措施

■ 会勇/文

虽然大家习惯于把京津冀地区与长三角地区、珠三角地区联系在一起，但前者既不具有后两者的沿江、沿海地理位置的特点，又具有国家首都的特殊政治特点。相较于长三角地区、珠三角地区，京津冀地区其特殊性更加明显。可以说，京津冀地区所具有的矛盾和问题是当前中国存在的大部分矛盾和问题。

京津冀协同发展是示范工程

京津冀地区实质上包含了一个中央政府、两个直辖市和一个半内陆省份。如果从二元经济结构来看，这里包含了城市内部的二元经济、城市与农村之间的二元经济、区域之间的二元经济以及沿海与内陆之间的二元经济，其矛盾非常复杂。如果从需要解决的问题来看，环境污染问题就不用了，城市病、城镇化以及经济结构的转型升级，都能够在这个地区的发展中可以看到。

从上面可以看出，京津冀地区所包含的矛盾和问题就是中国当前社会所必须应对的问题和挑战。京津冀协同发展不只是解决北京的城市病问题，也不只是华北地区大范围环境污染问题，更多的在于通过京津冀协同发展这样一个样板，为全面推进中国社会的改革和发展提供示范，其意义不下于上海自贸区。很显然，相对于全国各地遍地开花的自贸区申请相比，看起来自贸区申请的火爆则有点政策套利的意味，而区域协同发展的例子还是太少。

改革创新是区域协同发展的关键

把大气污染治理和交通一体化作为京津冀协同发展的先头工作，这些应该是在整个发展过程中最容易达成共识的环节。京津冀协同发展必然涉及主体功能区的设计以及产业结构调整升级，很显然这些并不容易。

从产业结构调整升级来看，简单进行企业的分散转移很显然是不合适。以北京为例，简单把不符合北京发展的低附加值、主体功能区规划的转移出去，看似解决了北京的综合承载能力不足的问题，实际上等于将问题转移到另一个区域。先不谈接受区域能否接受的问题，从京津冀地区来看，甚至当前的中国，其环境承载能力也已经非常脆弱，这一点从遍布全国大部分地区的大气、水、土地等污染可见一斑。所以说地区产业结构调整升级并不是只是简单转移那么简单，更多的通过进行技术改革创新来降低传统产业的资源能源消耗，并且在进行产业结构调整升级涉及到的产业迁移也要讲资源环境的承载能力作为一条标准。这些问题的解决虽然没有太多经验可供参考，但目前西方国家正在进行的“再工业化”过程或许能够给一定的启示。

再看主体功能区的设计问题，再以北京为例，如果北京不把经济中心或者金融中心作为其核心功能，那么以主体功能区为主线产业的迁移是不是需要把四大行向外部进行迁移，这里必将涉及利益的分配。仅以主体功能区来看，似乎可以把四大行总部迁至上海这个准备打造国际金融中心的城市，甚至于“一行三会”是不是也可以迁移出去。这里以主体功能区为主线迁移，并不仅仅局限于区域内部，不能把盘子里面的肉就当做自己的，这里不仅需要智慧更需要解放思想。

京津冀协同发展的城镇化方案不是刺激措施

其实谈京津冀协同发展更多的想谈现在的问题，社会中现在很习惯把城镇化相关举措作为刺激经济增长的措施来解读，并且出现了希望政府出台更多强劲刺激经济增长的动作。这里其内涵也会涉及到政府的手和市场的手的问题。

是不是刺激措施要看有没有按章办事。这样说的一个意思更多的是想国务院出台的一系列措施，应该是按照十八届三中全会《关于全面深化改革若干问题的决定》以及 2014 年政府工作报告等会议文件精神来办理的，这些从某些方面来说规范了政府的手该放在哪里，让市场的手自由发展。对会议文件精神的贯彻执行应该说是政府工作效率的提高。

从现在政府出台的举措来看，如果从目的上来看，并不是为了促进经济的增长，而是在于调结构、促改革，使得经济发展的内核动力增强，使得中国这条大船行稳致远。也就是说刺激不刺激从目的和着力点上看是完全不同的概念，当然结果有可能是相似的，也就是经济增长速度的增加，但其稳定性则可能存在很大的差异。

把政府当前出台的措施作为刺激措施，甚至于希望出台更多的刺激措施。这里似乎出现了这样的一个矛盾，一方面希望呼吁要市场化，另一方面似乎又想要政府的手再动一动。这里其实质还是在于用老思想来看待新问题，不论是从研究或者认识问题的角度来看，都有必要再解放思想。不论是研究人员或者地方政府都有必要把十八大以来的会议文件拿出来再看一看，这里其实很多方面已经规定了政府的手该怎么办，怎样解放市场的手。也就是说，现在的很多举措是“既定动作”，而不是超额任务，这样相信能够更好地认识看待问题，也能够更好地解决问题。

“三共一分” 京津冀一体化思路演绎

■ 匡贤明 报道

“三共一分”就是：加快京津冀共同市场建设、共同设施建设、共同资源建设，同时加快对北京进行功能分层。这是推进京津冀一体化值得考虑的新思路。

京津冀面临的四大挑战

第一，京津冀城市群本身的市场化程度偏低。谁最需要城市群发展？社会资本。城乡群发展可以有效降低交易成本。因此，城市群是建立在市场基础上的自发经济联合体，而不是行政拉郎配的联合体。

第二，京津冀城市群缺乏强有力的经济领头城市。长三角中，上海当仁不让地成为经济增长的引擎；珠三角中，广州和深圳成为重要的双引擎，拉动其他城市发展；而在京津冀中，缺乏一个能够进行资

源要素配置枢纽的城市。北京经济总量不小，但还承担着大量非经济性职能，使其不可能定位为单纯的经济中心；以天津或河北来统领区域发展，力不从心。

第三，京津冀城市群的基础设施尚未达到互联互通。基础设施没有做到有效对接，客观上加大了三地的交易成本。例如，河北省交通运输发展水平与京津差距较大，其中高速公路密度仅为北京的 1/2、天津的 1/3，还有京昆、京台、京秦、密涿、唐廊等省际“断头路”。

第四，京津冀城市群公共资源配置差异较大。城市的发展取决于资源聚集的情况。我国在过去的城市化发展进程中，主要通过行政方式配置资源，行政层级高的城市，获得的资源越多，发展越快。但这也带来了不同城市间巨大的资源差异；有企业为了让北京籍员工到河北工作，开出了工资翻番的优厚条件，重要原因就在于两

地公共资源差距。

以“三共同一分层”推进“转型”

要有效推进京津冀一体化，不仅要有城市群的理念和思路，恐怕更要有“转型”的思路。在顶层思路，可以明确“三共同，一分层”的思路。

首先，加快京津冀共同市场建设。把京津冀作为一个经济层面的共同体，打破行政限制。比如，三地统一产业政策规划，统一企业管理，企业可以异地登记互认，统一市场监管等。通过京津冀共同市场的形成，真正使三地在产业上互补，形成有效的产业链格局，形成城市群的市场基础。

其次，加快京津冀共同设施建设。一方面要加快三地的基础设施建设，加快打通断头路；另一方面要加快设施软件对接。长三

角、珠三角城市群的“一卡通”，上海发行的公交卡，在杭州、宁波等地都能乘坐，就是一个重要的经验，值得京津冀借鉴。当然，推进共同设施建设，需要大量资金。

再次，加快京津冀共同资源建设。核心是实质性地缩小三地在公共资源配置上的差异。尤其是加快教育、医疗、文化等公共资源的对接。比如，三地统一招生标准，三地医疗水平互通等。通过尽量减少公共资源配置的非均等化，加上产业的主动转移，鼓励更多的人在自由选择下主动选择到河北等地发展。

最后，加快对北京进行功能分层。可以考虑把北京分为两个大的功能层。第一个功能层就是在专门的区域设立政治中心；第二个功能层是，现有剩余区域承担经济文化职能。在京津冀一体化进程中，政治中心不纳入一体化的范畴，实施首都的特殊政策；而经济文化职能则与津冀实现完全对接。