

京津冀一体化:交通、生态与产业(四)

京津冀一体化周边城市:承接产业、避免虹吸

■ 种昉 报道

在由北京、天津、廊坊、沧州等联袂担纲主角的“京津冀”大戏中,身处边缘地带的山东德州、山西大同、内蒙古赤峰和乌兰察布有望入选配角。

尽管《京津冀协同发展规划》还未出台,但山东德州、山西大同、内蒙古赤峰和乌兰察布三省四市纳入一体化的消息已不胫而走。去年1月中旬,国家发改委曾组织北京、天津、河北、山西、内蒙古、山东等省(市、区)的发改委负责人, 研究讨论京津冀一体化发展的扩围问题。在编制规划的过程中,国家发改委也多次向这四个城市征求意见、建议。

与身处核心区的主角不同的是, 山东德州、山西大同、内蒙古赤峰和乌兰察布均分布在边缘地带, 产业外迁少有优质项目能冲出河北诸市的重重“拦截”、转移至此。作为配角, 他们更多的是为京津冀核心区输送能源、农产品与劳动力等资源要素。

主角与配角

在电影里, 配角总是居于主角身后、镜头边缘, 为影片默默地做着贡献。在“京津冀”这场大戏中, 山东德州、山西大同、内蒙古赤峰和乌兰察布均处于最外围, 与北京相距三四百公里。之所以能够入围并非是他们经济发达、产业基础雄厚, 而是它们拥有着核心区所稀缺的资源优势。

从地理交通上来说, 山东德州在上述四个城市中最具优势。德州, 位于山东最北部、紧邻河北, 是连接华北、华东和中原三大经济区的交汇点。京沪高铁的开通, 使德州进入了北京“1小时经济圈”。

德州市市长杨宜新曾表示, 在京津冀协同发展规划中, 德州被定位为“京津产业承接基地、优质农产品供应基地、劳动力输送基地、京津地区南部重要生态功能区”。

可是, 在上述四个功能中, “产业承接基地”与“生态功能区”之间又相互制约。“从北京、天津首先转移出的产业必然是传统产业, 往往附加值低, 又具有高污染、高耗能的特点。德州在“京津冀”本身起着生态屏障的作用, 如果河北不要的产业, 德州也很难承接。”德州市发改委一位官员认为, 德州入围更多

的是承担为京津输送农产品与劳动力的任务。

目前, 德州拥有高校及中等职业教育学校共49所, 其中上万人的高校4所, 每年培养各类高中级职业技术人才20余万人。而德州在京津地区务工人员达到28万, 仅天津滨海新区就有11万人。

作为农业大市, 德州常年粮食产量占山东省的1/6、全国的1.5%, 棉花总产量占山东的1/4。此外, 德州畜牧业产值占农业总产值的比重高达46%, 年出栏生猪550万头、肉牛85万头、肉禽2亿只, 北京市场上10只鸭子里面就有3只来自德州。早在2011年, 德州市就与北京最大的食品产业集团北京二商集团签订了战略合作协议, 为之供应粮菜肉蛋。

不仅德州有此特征, 山西大同、内蒙古赤峰和乌兰察布也拥有“京津冀”所稀缺的独特资源。内蒙古赤峰和乌兰察布均是农业大市。目前, 赤峰市每年有余粮7.5亿公斤以上, 年产农作物秸秆30亿公斤左右, 大小牲畜存栏700万头只以上, 其中牛80多万头, 羊550万只, 鲜奶产量4.3万吨。乌兰察布2014年冷凉蔬菜、马铃薯种植面积分别达到60万亩和411万亩, 北京市场70%以上的马铃薯是由该市供应。

事实上, 每个都市圈都需要部分城市承担区域性农产品供应基地的职能。如, “长三角”的嘉兴、“珠三角”的东莞都曾一度扮演着这一角色。

而山西大同和乌兰察布能够入选, 很大程度上是因为二者同为资源型城市。山西大同凭借煤炭储量、质量高被誉为“中国煤都”, 煤炭总面积1827平方公里, 探明总储量近380亿吨, 煤炭几乎成为全部的经济支柱。乌兰察布市煤炭储量也有41亿多吨, 其“风电资源”富集, 被誉为中国北方最大风电基地, 多年存在窝电现象。

山西省政府一位官员透露, 为了能入选, 全国两会上山西方面以全团代表签名的方式, 向全国人大提交了建议, 恳请有关方面将山西纳入京津冀协同发展战略当中, 希望作为京津冀能源供应的“大后方”; 在环境治理方面, 山西也可以与京津冀实现联防联控。

山东省宏观经济研究院社会研究所所长刘德军分析道, 煤炭、电力、农产品、劳动力以及旅游资源, 正是这些入围“京津冀”的配角所拥

有的构成一个经济圈不可或缺的要害, 这也给周边城市带来融入国家战略和错位发展的机遇。

错位发展

一直以来, 北京、天津总是吸引周边地区人财物的汇集, 形成虹吸效应。京津冀一体化的战略规划, 使得北京、天津部分产业外迁, 河北诸市虹吸效应被阻断、转而成了产业首选的迁入地。然而, 作为“京津冀”的配角, 处于边缘地带的城市如果不能迅速融入, 就会被形成的更大虹吸力所吞噬, 不仅资源会向“京津冀”核心区输送, 人力、财力也会加速流出。

为了能够在京津冀争得一席之地, 2014年10月, 乌兰察布、大同与河北张家口联手组建“长城金三角经济协作区”, 三个城市将形成一个面积10万平方公里、总人口近1100万人、经济总量3100多亿元的区域, 聚集各自产业优势、组团融入京津冀一体化。

目前, 张家口与乌兰察布两市已商议将两市交汇处的“断头路”修通, 方便两地经贸、旅游等。在发展旅游业方面, 以后张家口主打滑雪项目, 把“草原”留给乌兰察布, 打造各自的品牌, 不搞恶性竞争。

内蒙古乌兰察布市长陶淑菊指出, 这是三个处于京津冀和各自省区边缘的地区防止被边缘化的联合, 三个城市在电力能源、特色农牧业、现代物流、文化旅游等方面特点鲜明、优势突出, 在服务和保障京津冀方面发挥着不可替代的重要作用。

为了吸引项目、人才、资金落户, 德州不惜忍痛放弃了部分税收收入。2014年12月23日, 中关村海淀园齐河科技城项目在北京正式签约。这是中关村海淀园在北京之外打造的三个首批试点园区之一。合作的前提是双方利益共享——企业未来产生的税收将由两地分享, 其余将作为企业的奖励和扶持资金使用。

德州市经济合作局局长乔方红表示, 中关村海淀园不用担心税收流失, 有了推动国内产业转移的积极性; 德州则引入了“中关村海淀园”品牌, 占得打造产业高地先机; 有跨越发展需求的企业则获得了更有保障、更高效的发展空间, 一举三得。

根据财政部测算, 京津冀一体化未来6年总共有42万亿元的巨大蛋糕。但现实如同拍戏一般, 配角往往只能分食一小部分。

按照产业新进、梯次的转移规律, 产业外迁受益方首先是河北诸市。廊坊、沧州、保定利用地缘优势可以大量承接京津产业转移, 有时一个项目落户就能为当地平添一个产业。如在沧州, 北京现代第四工厂的投建, 引来了数十家零部件工厂落户, 继而可带动整个汽车产业的崛起; 1200亿元的中核集团海兴核电项目落户, 又可平添一座400亿元的中核沧州核燃料产业园。

而身处最外围的德州、大同、赤峰和乌兰察布若想突破河北诸市的重重包围、层层拦截, 抢到优质项目难度巨大。“配角”只能依托比较优势, 承接、做大现有主导产业。

德州发改委的一位官员向记者表示, 未来德州应根据城市禀赋和比较优势, 努力承接产业、错位发展。通过农牧产品向京津的输送, 做大副农产品和食品深加工产业; 借棉花种植优势, 加强纺织服装产业的招商; 依托太阳能产业基础, 发展新能源与节能环保。

事实上, 德州已承接到的中纺、中节能、中建材、中化工、中商等一批投资过百亿元的项目均是德州传统的优势产业, 当地有着良好的配套基础。

而乌兰察布、大同也在与临近的张家口整合旅游资源, 规划旅游线路, 借力京津冀。去年秋天, 在天津举行的中国旅游博览会上, 三市组团第一次对外推介, 喊出了“绿色乌大张、北京后花园”的口号。

不过, 拥有诸多资源的配角们, 错位竞争也要防止以丧失本地区均衡发展为代价, 出现过度开发。当初, 嘉兴就曾作为长三角生猪等畜牧产品生产基地, 可当过度饲养超过了环境所能承受的极限时, 引发了震惊全国的“黄浦江飘猪”事件, 嘉兴不得不忍痛拆毁猪舍, 谋求产业转型。

中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所所长孙久文在为山西大同融入“京津冀”把脉时也指出, 大同的竞争优势在于丰富的煤炭资源, 但不满足于向外输出原料, 在选择发展路径上应立足煤炭、电力、煤化工等优势产业, 延伸产业链条, 借与京津冀对接之机, 实现资源型城市的转型。

京津冀县域经济县域发展趋弱 困局待解

在京津冀协同发展大版图中, 县域经济一直面临颇为尴尬的境况。中国社科院财经战略研究院最新发布的《中国县域经济发展报告2015》也显示, 在全国百强县中, 苏浙沪占据50席, 京津冀却只占6席。

县域经济是京津冀区域发展的薄弱环节, 也是制约京津冀携手前行的一大主要因素, 用“灯下黑”来形容京津冀县域经济发展毫不为过, 寻求破题之法已刻不容缓。

县域发展趋弱

报告显示, 从地区分布可以看出, 苏浙沪占据了百强县(市)的50席, 京津冀则只有6席, 固安县、三河市和正定县作为河北的代表, 蔚县、静海县和宁河县作为天津的代表分别入榜。不难看出, 长三角地区县域经济发展实力强大, 大中城市与县域经济发展差距相对较小, 而作为中国三大经济圈之一的京津冀地区的县域经济实力则明显偏弱, 大中城市与县域经济的协调发展格局尚未形成, 这种局面颇令人忧心。

对此, 中国社科院财经战略研究院副院长夏杰长介绍, 京津冀县域经济实力偏弱与大环境有关, 但更重要的是自身原因所致。据分析, 从宏观层面来看, 伴随着中国经济结构调整和向“新常态”的迈进, 去年中国县域经济增速

总体出现下滑, 400个样本县(市)实际经济增长率为6.2%, 相比2013年7.3%的实际经济增长率回落了1.1个百分点。400个样本县(市)地区生产总值占全国地区生产总值的比重继续呈现下降趋势, 由上年的26.1%降低到25.8%。

而从各县自身发展情况看, 由于前期规划不足, 导致各县没有形成差异化发展, 同时, 京津冀地区高新技术产业主要集中在大中城市, 县域经济高新技术产业发展明显不足。

痼疾有望破解

针对京津冀县域发展中出现的种种问题, 中国社科院财经战略研究院县域经济课题组组长吕风勇在接受记者采访时进一步分析, 长期以来, 中国经济大体形成了由东向西、自南向北的发展轨迹, 南方地区在改革、市场化等方面走得比较快, 而北方主要还是发展重工业, 聚集大批国有企业。细化到京津冀地区, 北京、天津的行政性强, 这就导致行政中心发展较快, 而行政层级比较低的县, 发展比较慢、对外开放度也较低, 也就是外界常说的“灯下黑”状况。

外交学院教授郭宏宇认为, 从创新的角度来说, 很多大的创新企业乐于在长三角发

展, 而大的科研机构则主要聚集在北京。这也体现出, 长三角的创新驱动力是企业精神, 而北京的创新则是行政驱动, 不利于县域创新发展。

不过, 吕风勇也指出, 《京津冀协同发展规划纲要》已经获批, 据权威部门测算, 京津冀一体化未来六年需要投入42万亿元。这将给房地产、建材、交通、环保等多方面带来机遇。“其实, 随着京津冀协同发展上升为国家战略, 三地在投资、政策等领域已经在对接, 可以预计, 在不远的将来, 京津冀一定会有更多县可以进入全国百强县。”

津冀早有盘算

不少业内分析师认为, 经济发展的动力源泉在区域, 而区域的发展看县域, 因为县的发展对于草根创业甚至稳增长都有着重要意义。其实, 河北和天津已经看到发展县域的重要性。

公开信息显示, 县域经济是河北经济社会发展的重要战略支撑。有公开数据显示, 河北有超过100个县(市), 县域承载了全省80%的人口。在河北还有一种说法叫“小康不小康, 关键在老乡”。

“按照加快县域经济发展的总体要求, 以富民强县为目标, 河北大力发展县域经济, 并

且也取得了一定的效果。但与经济发达省份相比, 河北省县域经济在规模、实力等方面差距拉大, 区域经济发展不平衡问题日益突出。”一位长期从事河北发展的业内分析师称, “但值得期待的是, 在京津冀协同发展大背景下, 河北县域经济实现跨越发展迎来难得机遇。”

河北省领导曾明确表态, 县域发展要强调产业立县。河北要以“生态化、高端化、特色化、规模化”为方向, 构建现代农业产业体系; 加快现代服务业发展, 将服务经济打造成为县域经济的重要增长极。同时, 实施工业强县战略, 做大做强县域传统产业, 培育壮大新型产业, 加快高新技术产业发展, 促进信息化与工业化深度融合, 把产业园区作为推进县域新型工业化和加快新型城镇化发展的主要平台。

而天津也明确, 其县域发展要主动对接京津冀资源, 拓宽发展空间, 实现产业发展互补互促。依托京津冀地区500强企业、央企、民企、跨国公司、集团总部、研发机构集中的优势, 增加科技创新主体, 还要依托以中关村为代表的京冀科技研发企业优势, 开展新兴产业转移对接合作, 加快聚集高层次人才等。

(北京商报)

京津冀协同发展, 以何为先导

■ 徐立凡

中共中央政治局4月30日召开会议, 审议通过《京津冀协同发展规划纲要》。纲要指出, 推动京津冀协同发展是一个重大国家战略, 核心是有序疏解北京非首都功能, 要在京津冀交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破。这意味着, 经过一年多的准备, 京津冀协同发展的顶层设计基本完成, 推动实施这一战略的总体方针已经明确。

京津冀协同发展, 涉及复杂的要素资源整合、消除行政壁垒、统筹社会事业发展等多个层面, 既包括产业、项目等“硬件”性质的通关一体化, 也包括区域行政管理方式、公共服

务等“软件”性质的通关一体化。这两个一体化, 决定着京津冀协同发展的进度。

北京需要将低效益的经济部门和低辐射的公共事业部门转移出去, 但这个转移过程不是简化的“甩包袱”和“接包袱”, 而是旨在通过有序疏解北京非首都功能, 优化区域内的经济发展空间, 培养经济和社会发展的共生极。如果不能清晰划分区域内三地的经济职能, 而是争抢相对高效益、高附加值、能获得高投入的项目, 那么产业的转移对接就可能出现梗阻甚至无序现象, 区域内的产业转移和承接就无法形成平衡的、有利于内涵集约发展的新经济格局。因此, 有序疏解北京非首都功能, 要求区域内各经济重心建立利益共享、风险共担的互补型财政机制, 建立利于

整体利益增长的决策沟通和配合机制。

京津冀协同发展需要率先突破的交通、生态环保命题同样如此。交通一体化, 包含了若干重大投资项目, 这些投资对提振落后地区的经济发展水平至关重要, 但其目标不能仅仅定在这一层面, 还需要结合区域的总体发展规划加以考量, 投资需要配合区域内的人口、产业分布特征, 避免盲目投资、重复投资、过度投资, 延长投资的边际效应期。生态环境保护, 在经济发展水平较高的地区已有共识, 但在落后地区仍面临先要经济增长还是先要环境保护的选择, 既要让落后地区获得与发达地区合拍的经济节奏, 又要让区域内生态环境保护获得长期稳定的行政、经济、民心资源支持, 需要更高层次的协调。

这种协调光靠行政力量无法实现。行政力量能够协调的是区域协同发展的总体方向、总体资源配置比例, 而具体到每一个项目, 哪一个企业的搬迁, 哪一类群体的转移能实现要素配置优化, 还需要尊重市场的配置作用和法治的保障作用。

因此, 统筹行政指令、市场意愿和法律意志, 是协调京津冀区域要素资源整合、跨区域治理的先决条件。行政意愿和市场意愿的协调, 提供的是科学规划、有序实施的方法, 法律意志提供的是基本保证。就此而言, 京津冀协同发展的命题, 不光是关于区域经济和社会发展的命题, 更是关于治理机制改进的命题。治理机制的改进, 起着远比项目落实更关键的先导作用。