

Research on the Coordinated Development of Beijing Sub-Center and Beijing-Tianjin-Hebei

Guohai Liu¹ Gongliang Li¹ Jianqiao Liu²

1. Beijing City University, Beijing, 100000, China
2. Tianrun Land Group Corporation, Beijing, 100600, China

Abstract

Giving full play to the supporting and leading role of China's Beijing sub-center and promoting the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei are the major decisions and deployments made by the Central Committee of the Communist Party of China with General Secretary Xi Jinping at the core under the new historical conditions. For the past six years, under the leadership of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council, and under the guidance of the National Beijing-Tianjin-Hebei Coordinated Development Leading Group, Beijing, China has always followed the spirit of General Secretary Xi Jinping's important speech to Beijing as the fundamental basis and integrated the development of the capital into the overall national strategy, firmly grasp the relationship between "capital" and "city", "give up" and "gain", dissolve and improve the relationship between "one core" and "two wings", and firmly grasp the "key link" of dissolving non-capital functions, giving full play to the radiating and leading role of "one core", continuing to strengthen cooperation with Tianjin and Hebei, and achieving remarkable results in coordinated development of various tasks.

Keywords

Beijing sub-center; coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei; carrying; relieve; driving

中国北京城市副中心与京津冀协同发展研究

刘国海¹ 李龚良¹ 刘剑桥²

1. 北京城市学院, 中国·北京 100000
2. 天润置地集团公司, 中国·北京 100600

摘要

发挥中国北京副中心承载和带动作用, 促进京津冀协同发展, 是以习近平总书记为核心的中国共产党中央在新的历史条件下审时度势, 高瞻远瞩作出的重大决策部署。六年来, 在中国共产党中央、国务院的领导下, 在国家京津冀协同发展领导小组的指导下, 中国北京市始终遵循习近平总书记对北京重要讲话精神为根本依据, 把首都发展融入国家战略大局来考量, 牢牢把握“都”与“城”、“舍”与“得”、疏解与提升“一核”与“两翼”的关系, 紧紧扭住疏解非首都功能这个“牛鼻子”, 充分发挥“一核”的辐射带动作用, 持续增强与津冀协同联动, 协同发展各项任务都取得了显著成效。

关键词

北京城市副中心; 京津冀协同发展; 承载; 疏解; 带动

1 城市副中心的承载和带动作用

1.1 厘清中国北京城市副中心与通州的关系

副中心的全称是“北京城市副中心”, 副中心虽然位于中国通州, 但副中心和通州是不能划等号的, 是两个概念。

副中心是北京新两翼中的一翼, 在规划中, 城市副中心定义

为“一城、一带、一轴、多点”。即北京城市副中心地理范围划定为 155 平方公里; 一带, 即以大运河为依托的文化发展带; 一轴, 即沿东六环路形成的创新发展轴; 多点, 即副中心外围多个特色小镇。将打造国际一流的和谐宜居之都示范区、新型城镇化示范区和京津冀区域协同发展示范区。

城市副中心是北京新两翼中的一翼。城市副中心与北京城区是“主”与“副”的关系, 与通州区是拓展的关系, 与东部各区、廊坊北三县地区是协同发展的关系, 与河北雄安新区是错位发展的关系。

【作者简介】刘国海, 中国北京城市学院高级工程师, 民建北京经济委员会委员, 中国物流学会理事, 中国物流采购联合会特约研究员, 北京西城海外联谊会理事。研究方向为临空经济、智慧城市建设和产业园区规划以及 RFID 技术。

1.2 发挥副中心承载和带动作用

1.2.1 承载作用

2019年1月,中共中央、国务院正式批复《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016-2035年)》,《批复》明确指出,要发挥城市副中心对周边的辐射带动作用,实现通州与廊坊北三县地区的“四个统一”,促进协同发展。

“四个统一”的具体内容有待进一步明确。梳理《北京市新增产业的禁止和限制目录(2019年版)》产业目录。但有必要在以下四个方面予以关注。

(1) 预防“新城市病”的发生。研究发现,治理预防副中心新城市病的方法依然是“控人、控地、控规”三件法宝,这三件法宝没能医治北京主城区的“大城市病”,而且越来越严重。

(2) 承载内容。副中心首先承载了很多大型医疗机构和优质的教育机构,这两项是人员流动的最基本的要素,随之而来的交通工具、住房等一系列生活要素的集聚效应。

(3) 副中心与通州区是拓展的关系。通州常住人口就很密集,在906 km²的地理范围内如何处理好承载和疏解的关系。

(4) 对照《规划纲要》,按照“四个统一”的要求,对标对表,重新梳理产业目录,做到优中选优,同时要考虑上下游产业链生态的衔接。

1.2.2 带动作用

(1) 高科技方面

京津冀是中国综合科技实力最强的区域之一,研发强度要高于珠三角地区。

由于北京在全国具有的独特地位,科技创新优势明显,要素资源集聚,科技创新实力居于全国领先地位。根据《北京市2018年国民经济和社会发展统计公报》显示,2018年,北京实现地区生产总值30320亿元,按可比价格计算,比上年增长6.6%。2018年,全市规模以上工业中,战略性新兴产业增加值、高技术制造业分别比上年增长7.8%和13.9%。服务业增加值比2017年增长7.3%,高于地区生产总值增速0.7个百分点,对经济增长的贡献率达到87.9%;高端服务业的金融、科技、信息等优势行业占地区生产总值的比重超4成,贡献率合计近7成。2018年北京全市注册的新企业中,信息服务业、科技服务业合计达到70661家,占比近4成,注册资本达到7311.4亿元,

同比增长13.5%。中关村作为双创高地,国家自主创新示范区,实现收入10629.4亿元,增长13.4%;随着北京高新技术产业的创新要素的积累、创新产出的增加以及创业活动的开展,新产业、新业态、新模式培育、孵化、成长,高新技术产业将成为促进京津冀区域经济发展的新引擎^[1]。

(2) 航空方面

据专家预测,北京大兴国际机场在未来20年,将为北京市带来超过8.6万亿元人民币的经济贡献。北京大兴国际机场在交通方面,采用了“五纵两横”的交通路网设计,打造民航、高速铁路、城际铁路、城市轨道、市郊轨道、公路无缝衔接的“多层次、零换乘”的交通网络体系,拉近了区域之间的距离。从北京大兴国际机场出发,一小时内可以通达廊坊、天津、唐山、保定、雄安新区等城市,周边城市将被纳入环首都“1小时交通圈”,两小时内通达石家庄、秦皇岛、济南等城市,三小时内可通达太原、郑州、沈阳等城市。从所处区域地理位置分析,北京大兴国际机场位于京津冀区域的中心,同时又处于河北雄安新区和北京城市副中心连接线的中心,这样的地理优势必然为京津冀的经济发展发挥其独特的辐射带动作用。从外围来看,以北京为核心,将形成分工不同的机场群和临空经济带。北京大兴国际机场和北京首都国际机场将作为大型国际枢纽机场,天津滨海国际机场为北方国际航空货运中心,石家庄正定机场将着力发展航空快件集散及低成本航空。根据国外空港经济运行规律测算,大型枢纽机场客运量每增加100万人,带来直接就业岗位1000个、间接就业岗位2000个、区域性就业岗位1500个,能够拉动地域经济增长0.5个百分点。目前,按照一期规划大兴机场7200万客运吞吐量测算,基本能够增加直接就业岗位72万人,间接带动区域就业200多万人。根据国际航空运营经验,一个航空项目发展10年后,给当地带来的效益产出比为1:80,技术转移比为1:16,就业带动比为1:12。大兴空港临空经济区总预计投资将超2000亿元,以此计算,北京新机场未来产出将达到16万亿元。

北京首都国际机场临空经济区核心区规划面积96平方公里(含机场占地27平方公里),拥有1个国家级综合保税区和4个北京市级经济功能区,创造了北京市1/8的工业总产值和4%的经济总量。30余家世界500强企业,80余家跨国公司,170余家航空及相关企业,600余家外商投资企业,空港经济区内一年产销收入达到2500亿元。从已经批复的《北

京大兴国际机场临空经济区总体规划(2019—2035年)》(以下简称《临空经济区总体规划》)中不难看出,大兴空港临空经济区处于京冀两地连线的中间区域,靠近北京和天津两个中心城市和海港毗邻区,配套雄安新区和保障京津冀并辐射华北,区位优势明显(详见图1、2)。



图1 北京首都国际机场临空经济区核心区示意图

如何发挥北京“一市两港”的辐射作用?如何解决区域间“产业同质化竞争”?如何打破传统的“空港与产业的简单相加”?这些问题将在北京副中心辐射带动作用下找到答案。伴随着北京大兴国际空港地位的快速崛起,河北迎来了历史性的发展机遇。一方面借势新空港的动力源,发展临空经济,让经济发展步入快车道;另一方面作为北京非首都功能承载地,发挥区域错位优势,实现新旧动能转换和经济产业结构的调整,并与京津地保持政策、信息、基础设施的互联互通。



图2 北京大兴国际机场临空经济区总体规划示意图

毋庸置疑,新机场投入使用后,通过快速通道连接而形成的新空港经济圈,将推动临空产业快速聚集,进而带动河北配套水平的提升,对高新科技合作、产业升级、区域经济推动等方面产生极大的促进作用,新机场周边未来将成为京津冀协同发展的新增长极。

2 京津冀协同发展的现状

京津冀协同发展实施五年多来,各项任务都取得了显著成效。北京市紧紧扭住疏解非首都功能这个“牛鼻子”,充分发挥“一核”的辐射带动作用,持续增强与津冀协同联动,协同发展。为了研究京津冀区域产业发展变化情况,笔者对京津冀产业结构从以下三方面进行了对比分析^[2]。

2.1 产业结构

除河北省,京津两地第一产业经济所占比重较小。因此,我们重点研究第二产业和第三产业。从京津冀地区2018年产业经济结构对比来看,北京全市经济初步核算实现地区生产总值(GDP)30320亿元,与2014年GDP相比增长近30%。第一产业产值118.7亿元,占比已达到了0.4%,第二产业产值5647.7亿元,占比已达到了18.6%,第三产业产值24553.6亿元,占比已达到了81.0%。三次产业结构为0.4:18.6:81.0。从三次产业结构比分析,北京市的第三产业发展迅猛,占比已达到了81%,与2014年相比增长3.1%,已经与日本东京等国际大都市相媲美,第一、二产业叠加占比仅为19%,说明北京市经济发展属于第三产业支撑型(详见图3)。

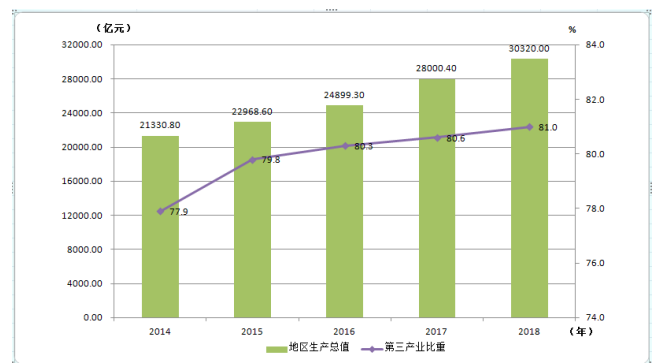


图3 2014—2018年北京全市生产总值和第三产业比重

天津全市经济初步核算生产总值(GDP)18809.64亿元,与2014年相比增长近17%。第一产业增加值172.71亿元,占比已达到了0.9%,第二产业增加值7609.81亿元,占比已达到了40.5%,第三产业增加值11027.12亿元,占比已达到了58.6%,与2014年相比增长9.6%。三次产业结构为

0.9:40.5:58.6。从三次产业结构比分析,天津第一、二、三产业差距都很明显,第二和第三产业经济发展相对较为均衡,第三产业比第二产业高 18.1%,说明天津经济属于第二产业和第三产业双驱动型,但从发展趋势看,天津对第三产业发展越来越重视(详见图4)。

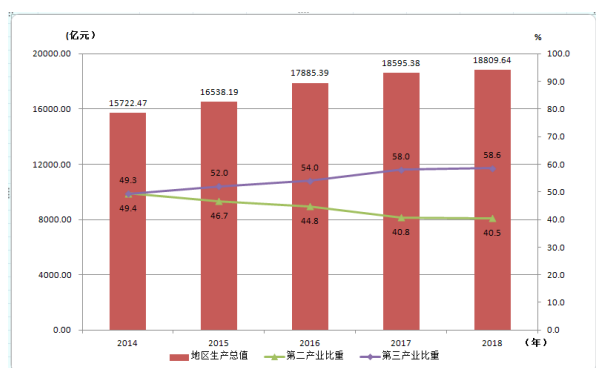


图4 2014-2018年天津市生产总值、第二产业和第三产业比重

2018年,河北省生产总值为32494.6亿元,与2014年相比增长近10%。第一产业产值3338.6亿元,占比已达到了10.3%;第二产业产值12904.0亿元,占比已达到了39.7%;第三产业产值16252.0亿元,占比已达到了50.0%,与2014年相比增长17.8%,第三产业增速较快。三次产业结构为10.3:39.7:50.0。从三次产业结构比分析,河北省第二产业和第三产业发展均呈现较快增长态势,实现了由工业主导向服务业主导转变的双轮驱动趋势模式,但从投资增速看,河北第二产业的投资高于第三产业,未来一个时期的发展重点依然是第二产业(详见图5)。从京津冀三地整体经济发展趋势来看,京津冀三次产业结构均呈现出“三二一”格局。

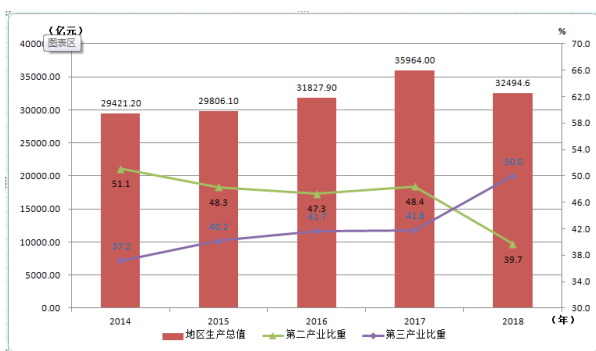


图5 2014-2018年河北省生产总值、第二产业和第三产业比重

2.2 区域内产业分工与协作

京津冀协同发展是三地产业结构的调整和变动的主要动

力源,也是北京副中心辐射带动作用下促进京津冀经济增长的内在因素。由于资源禀赋条件和相关产业政策以及协同发展等一些列因素的影响,三地产业结构在水平、效益、产业链生态结构和产业布局等方面发生了明显变化。京津冀协同发展在于河北与京津的产业链生态结构的优化与分工。北京正在有序疏解北京非首都核心功能,按照北京2018年版新增产业的禁止和限制目录,调整腾退一般制造业企业2648家,疏解提升市场581个、物流中心106个,高校疏解稳步推进,医疗卫生资源布局调整步伐加快。北京以四大功能定位为核心,持续优化营商环境,在科技、金融、经济和文化领域,继续加大科技创新发展力度,强化高端服务业发展,全力做大文化创意产业;天津地处河北腹地,环渤海湾,是北方的重要出海口,具有海空两港和陆路优势、自贸试验区和滨海新区先行先试政策优势,在高科技研发、金融、航运等领域率先突破。陆路紧邻京津唐工业区,是现代加工制造业、高新技术制造业、重化工业和商贸物流集散中心。天津定位高科技产业基地,先进制造基地与商贸物流集散中心,除了加强高科技研发,生产大型飞机、新一代运载火箭、特种飞行器、无人机、石油化工、电子信息提供技术支撑外,在国际港口、国际化空港以及商贸物流等领域也加快了发展步伐。河北处于工业化发展进程的中期阶段,是中国重要的重化工业发展基地。河北人均产出与京津比相对滞后,国有产业占比较高,民营企业和市场化发展程度现较低,经济正处于新旧动能转换的关键阶段。例如传统的河北钢铁产业和重化工业产能过剩,在京津冀协同发展环境管控力度加大的形势下,产业新集聚动能转换和升级转型是必然的选择。为了加快产业结构优化升级,河北正在淘汰三高一低(高污染、高投入、高耗能、低效益)落后企业和过剩产能规模,向高科技、生产型服务业、电子信息、新能源汽车、新材料、先进装备制造、生态农业、现代物流、旅游等产业领域转型。但由于公共资源基础薄弱,产业链结构单一和环保意识薄弱等诸多因素,疏解与承载面临严峻挑战。随着京冀临空自贸区的设立,将逐步补齐河北省经济发展的短板。

2.3 区域产业发展路径

从2018年京津冀三地的产业结构比来分析,北京三次产业结构比为三次产业结构为0.4:18.6:81.0;天津为0.9:40.5:58.6;河北为10.3:39.7:50.0。按照发达国家一二三产

业发展的变化规律,北京的三次产业结构已经率先进入了后工业化的发展时期,而天津的三次产业结构正处于工业化后期调整发展阶段,河北的三次产业结构基本处于工业化中期的初级发展阶段。显然,北京已经进入到以第三产业为主的高端服务经济发展阶段,而天津和河北经济发展由于历史的局限性,长期依赖于能源资源产业和重化工业产业,产业链生态同质化发展特点突出,但京津冀两地经济产业链的发展又有所不同,河北的农业产值比过去所占比重大幅下降,林业和渔业的比重小幅增长,牧业比重大幅提升。农业基本上扭转了以粮食为主的生产格局;工业产业依然以资源消耗型和劳动密集型为主,同时产业内部结构也出现了积极变化。天津的产业发展特征更多侧重于金融、地产、信息技术和交通运输类型。由于地理位置优越,居民生活水平的提高和观念的转变,文化服务、教育服务等方面的需求快速增长,旅游、娱乐、教育等行业均实现跨越式发展。从服务业内部结构来看,信息技术服务、金融租赁服务、现代交通运输、仓储、邮政服务、跨境电商贡献突出。除此之外,天津与河北两地各地域产业趋同现象也非常明显。尽管近年来京津冀协同发展进入了快车道,三地的产业链生态结构已经得到了明显的优化,一些高污染、高耗能、低效率等产业被关闭或转型升级,但从根本上并没有改变区域产业同质化问题,京津冀协同发展在财政投入、产业政策、公共基础设施建设等诸多方面难以在环境与发展方面达成共识。特别在疏解非首都功能的背景下,一些低端的产业疏解到河北,重叠产业入驻明显增多,导致区域产业之间竞争加剧,产能过剩,对原本就恶化了的环境造成更为严重损害。

从京津冀产业发展变化总体情况看:三地产业结构正在发生改变,第三产业占比超过6成,京津冀三次产业构成比由2014年的5.2:41.3:53.5调整为2018年的4.3:34.4:61.3,第三产业比重提高7.8个百分点。其中,北京第三产业比重2018年达到81.0%,天津为58.6%,河北为50.0%。从上述的数据来看,北京已率先进入后工业化阶段,天津和河北则分别处于工业化后期和中期阶段。从调研的整体情况分析,北京通过疏解非首都功能,有序引导产业向京津冀两地外迁,第二产业发展正在下降,第三产业上升态势明显;天津第二产业和第三产业发展势头强劲。但从整体发展趋势看,天津市对第三产业发展的重视程度正在逐步提高。从京津冀地区间工业结构的相似度或者差异度的情况来看:首先,经济之间

相似系数适中,产业链生态差异明显,区域间产业互补性较强,京津和津冀的产业结构相似度远低于津冀。其次,京津和津冀之间优势产业同质化现象较高,产业趋同程度严重,竞争趋势明显。最后,疏解产业以传统制造业和资源消耗型为主,疏解出去的企业主要集中在城乡边缘地带,且已进入由梯度转移为主向转变城市功能为主,已经进入了产业创新、产业分工和产业转移并行的新阶段。特别指出的是天津和河北在第二产业发展上都显示出强劲的发展势头。

3 京津冀区域中心城市发展面临的瓶颈

中国经济发展进入新常态,京津冀的经济环境也发生了系列变化。从国际环境看,面临传统产业优势削弱、逆全球化等挑战;从中国环境看,存在资源约束增强、经济增速放缓等压力;从各区域内部看,京津两极过于“肥胖”,周边中小城市过于“瘦弱”,市场功能不衔接、产业链体系不完善、产业结构失衡、公共服务水平落差明显、承载侧响应力不足等问题。具体可以归纳为以下5个方面。

3.1 顶层设计落实难,三地的协同机制弱,难以发挥三地优势

(1)京津冀区域之间合作动力不足,缺乏一个具有强有力的管理与协调职能机构。区域合作多表现为领导人之间的承诺,缺乏法律效力和体制约束,极易导致政策的“长板”变为“短板”。

(2)京津冀长期形成了“一亩三分地”的惯性思维,造成各地政府从自身利益的最大化为出发点,不能从整体区域协同发展的视角来进行决策,中观层面对顶层设计认识不足,协调发展基本空留于形式,造成关系到实质利益的问题决策达不成共识,区域内三地优势难以发挥,导致北京、天津“大城市病”严重,河北产业发展水平低,区域环境公共性问题也日益严重。

3.2 碎片化严重,产业链条不完整,产业生态不良

(1)三地间产业链较短,重复投入过多,碎片化严重,缺少核心技术。

(2)河北工业结构以高耗能、资源型重化工业为主,现代制造业和高新技术产业占比较低,产业结构相对单一,创新能力不高,难以与北京和天津实现有效对接,京津冀内部资源浪费严重,没有形成高价值的产业链。

(3) 三地在制定高新技术发展战略规划时重叠较多, 没有进行有效的资源梳理, 不能站在区域一体化的角度进行资源的合理配置。

(4) 区域产业协同创新发展滞后造成在京津冀没有形成具有较强创新能力的产业集群, 区域产业经济整体竞争力较弱, 叠加制度创新和政策滞后等问题, 造成产业生态不良。

3.3 区域内企业同质化现象严重, 疏解产业落地生根不足

(1) 京津冀地区产业结构趋同和产业同质化现象突出。北京与天津工业相似系数偏高, 天津与河北在选择主导产业同质化现象严重, 内部各城市产业结构没有形成合理梯度, 区域内产业竞争激烈。

(2) 区域产业协同的推进方式仍以产业梯度转移为主, 产业链、创新链未形成有效联结。

(3) 在疏解非首都功能方面矛盾突出, 供需方响应力不足。北京在产业调整方面, 实施高端产业保留, 中低端疏解。京津冀承载方面中端产业下不去, 低端产业不接收, 产业虽然落地, 但产业链缺失及营商环境区域间差异导致扎根难。

3.4 中心城市的能级有待进一步提升

北京城市能级及跨国指数加快提升已成为京津冀互补联动的内在要求。2018年北京GDP全国排名第12位, 北京城市科技创新指数位列全国第1位, 中国品牌老字号排行榜前24名中北京占有5家, 中国自主创新品牌排行榜前82名北京仅1家。从数字上看, 北京在经济规模、品牌建设、自主创新等领域还有待提升, 如云计算、大数据、人工智能、新能源等领域, 能够把科技成果转化为生产力的具有引领作用的龙头企业比珠三角偏少。从宏观层面看, 生态环境保障、公共服务配套能力、公共交通等方面与群众期盼还有差距。为了发挥中心城市辐射带动作用, 北京城市能级方面还有待加强。

3.5 三地公共服务体系落差大, 财政难协调

(1) 京津冀一体化发展处于起步阶段, 地区经济和公共服务体系差异大, 区域规划缺乏统筹安排力, 协调机制不健全等问题极为突出。

(2) 区域基本公共服务一体化建设依赖于地方财政收支, 钱从何处来, 区域缺乏财政统筹平台, 如何分担区域公共服务一体化建设责任, 财政支出如何合理、更有效地配置

等一系列问题很难达成共识, 最终无法形成 $1+1 > 2$ 的合力。

4 日本首都经济圈发展的经验

在国际上三大湾区中, 无论从地理位置, 人口规模还是覆盖面积, 东京湾区是世界经济总量最大的湾区, 素有“产业湾区”之称。笔者通过分析东京都市圈优化升级, 在承载、辐射带动、促进区域经济协同发展的具体做法总结得出以下经验。

4.1 注重规划的科学性和实操性

在城市群空间结构优化方面, 日本政府特别重视规划的作用, 在规划编制过程总结归纳以下两点值得借鉴的经验:

(1) 政府主导, 科学推动城市群规划建设。强化公共服务基础设施、医疗、教育等建设与东京无差别化。

(2) 政府认真听取民意、各类规划之间紧密衔接。日本政府在疏解过程中, 政府引导产业完善功能定位与产业链生态环境的构建, 有序向外转移产业, 政府在财税补贴方面给与疏解企业最大限度的优惠措施。

4.2 交通先行构建密集的城市综合交通网络体系

日本政府在规划过程中第一要务是规划修建轨道交通网络, 并与其他交通基础设施进行一体化建设。通过综合轨道交通网络把整个城市群与周边中小城市贯通起来, 缩短了城市间的时空距离, 加快了产业沿轨道的合理布局, 形成优势互补的区域错位发展和职能分工体系, 促进了东京城市群多中心网络化空间结构的形成和发育, 优化了城市群空间良性发展, 有效解决了职住平衡问题。完善的轨道交通也成为引导东京都市圈优化空间结构的重要手段, 市郊铁路把都心和7大副中心有机连接起来, 并以各大副中心城市为起点, 呈放射状向近邻和邻近中小城市延伸, 有效疏解了东京的人口和非首都功能, 加快东京高端资源要素向周边地区辐射作用, 解决了“大城市病”的问题, 促进了城市群内各级中心城市经济发展和人文的合作交流。交通先行是日本疏解非首都功能, 规划发展东京经济圈成功的关键所在。

4.3 投资主体多元化

日本政府在公共基础设施建设中实施公私合营模式, 以TOD理念引导, 私人资本参与政府建设并兼业经营, 拓宽了融资渠道, 提高了社会资本利用率, 有效地减轻了政府的财政压力, 实现了双赢甚至多赢的局面。

5 助推京津冀区域高质量协同发展的建议

按照中央提出的“四个中心^①”定位的要求,北京面临的两项重要任务:一是疏解非首都功能,整治“大城市病”;二是承载和辐射带动作用。京津冀协同发展是要把京津冀作为环渤海湾区的中心区域,强化其辐射带动作用,在更高层次上参与国际分工,形成中国参与国际经济合作竞争的新优势。

5.1 突破行政边界约束,构建联动发展格局

(1) 要对标日本东京湾区,立足京津冀协同发展,落实《京津冀发展规划纲要》的精神,加强北京副中心城市建设,巩固疏解非首都功能的成果,提升副中心城市的辐射带动效应。

(2) 突破传统的“一亩三分地”的惯性思维方式,三地要在协同发展上的重大事项,建立高效的协作机制和定期的不同层级的工作联系会议制度,共同研究、统筹安排,如建立区域经济合作与发展委员会、市长联席会议制度、职能部门联席会议制度。

(3) 强化国务院设立的京津冀协同发展领导小组办公室对区域发展整体利益的协调功能,不打折扣地落实顶层设计,探索推行多元复合行政模式,可在京津冀协同发展领导小组办公室框架下设立产业发展或辐射带动专项小组,并择机将领导小组这种会议机制上升为中央政府常设机构,如北京都市圈委员会,并建立第三方考核机制对三地执行情况进行考核。

5.2 明确疏解和承载内容,落实“四个统一^②”,建立健全产业链生态圈

(1) 按照《京津冀发展规划纲要》和《北京市新增产业的禁止和限制目录(2019年版)》,进一步明确北京疏解和承载内容,明确河北哪些地区承接哪些功能、哪些产业。围绕京津冀的产业优势和定位,分地域、分行业、分主题,精准对接三地产业,促进产业链生态深度融合。

(2) 确定梯次转移的产业禁限目录和空间落位,可在北京区域内,以通州副中心为空间落位,以亦庄新城为梯次

过渡,辐射廊坊北三县;在京津冀区域内,以雄安新区为空间落位,以保定为梯次过渡,辐射河北省。

(3) 健全北京副中心城市与辐射带动区域协同发展的体制机制和政策体系,深入诠释“四个统一”,明确具体内容,让地方政府工作有抓手、有依据、有方向。

(4) 要在新兴产业项目中,发挥各自资源优势组建新的领军企业,以领军企业为龙头实现新兴产业的合理布局和带动三地的产业发展,防止新兴产业又出现新的同质化状况。

(5) 加强三地国有企业的合作,盘活存量资产,提高整体产业生态活力;还要在京津冀协同发展产业结构调整的过程中,避免津冀区域产业同构化加重的现象。

(6) 建立对疏解企业的直通车服务模式,敢于先行先试的开放态度,积极打造企业易活,员工宜居的产业生态圈^③。

5.3 提升北京产业能级,打造人才聚集高地,促进京津冀协同发展

(1) 打造全球科技创新基地。依托中关村科技园的优势,在高新技术产业链的高端环节,构建高精尖的产业结构,强化研发、原始创新能力和科技创新孵化合作,提升自主科技创新能力,推动科研成果产业化进程,打造具有全球影响力的科技创新中心,在全球范围内集聚更高端的功能和产业,实现自身的“蝶变”。

(2) 北京应借鉴日本筑波的经验,牵头发起一些大的科研计划、科学工程,并组织全球科研工作者来做相关的研究,吸收全球的高新技术和人才,使其成为中国科技创新的最高点。

(3) 坚持人才引进与培养相结合,提升人才的增长引擎作用,让人才“引得来、使上劲、留得住”。例如,在三地共建共享科技实验室平台,开展协同攻关和创新合作,给人才发展提供优良的创业研发环境和成果转化政策,形成有内生增长动力的研发效应。北京只有更好地提升产业能级,才能起到辐射带动京津冀协调发展的作用,建设高效联动、富有活力和世界竞争力的城市群区域。

5.4 深入研究财税金融政策,加强公共服务体系建设、促进三地协同发展

(1) 对现行的财税政策需要深入研究,探索京津冀协同发展财税政策由行政手段向法律手段和经济手段转变。法

① 2014年2月26日,习近平考察北京,提出“四个中心”即全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的要求,努力把北京建设成为国际一流的和谐宜居之都。

② 根据中央部署,河北廊坊北三县与北京通州区实行“四个统一”即统一规划、统一标准、统一政策、统一管控。

律手段和经济手段具有责权明确、稳定性和持续性的特点,为三地高质量发展保驾护航。

(2) 设立京津冀“共同发展基金和产业转移的引导基金”,适当开放金融领域,扶持和鼓励具有带动作用的企业。对功能疏解和产业转移,应给予一定的利益补偿。例如,疏解出去的企业可获得适当的财税返还和奖励作为补偿等。

(3) 建立网络政务公共服务平台。以移动互联、人工智能和大数据等技术创新公共服务线上公共服务平台,增加电子政务的利用比重,提高三地公共服务创新能力和改善营商环境,为未来城市群的发展和评估提供科学依据。

(4) 尽快落实京津基础设施一体化、产业发展一体化、市场一体化、公共服务一体化、资源配置一体化,推动京津同城化发展,突破区域协同发展的行政边界制约,推动资本、技术、产权、人才等生产要素在区域内自由流动和优化配置。

(5) 政府支持建立一批跨区域专业化协作组织,如产业智库、产业联盟、科技联盟等,发挥辐射带动中介作用,避免社会力量缺失。

5.5 强化交通网络建设,发挥临空优势,促进世界级城市群的形成

(1) 北京要立足大兴临空经济区和自贸试验区发展,落实雄安、正定、曹妃甸、大兴机场发展定位,吸引航空、电子、生物医药等相关高端高新产业和人才集聚,抢占全球科技和人才制高点,把临空经济区和自贸区建设成为具有全球影响力的国际高新科技创新引领区。

(2) 大兴临空经济区发展应探索与顺义临空经济区差异化竞合之路,与区域间进行战略、产业、功能上的协同发展,保持产业与政策、信息、基础设施的互联互通。

(3) 要借助临空经济区和自贸区优势+示范效应+人才效应,补齐京津冀产业生态短板,发挥高端引领和辐射带动作用,成为推动京津冀协同发展,促进以北京为核心的世界级城市群的形成,建立环渤海湾区协同发展新机制的重大战略支点。

6 结语

北京城市副中心与京津冀协同发展和东京城市群的发展极为相似。论文化,京津冀有着深厚的燕赵文化底蕴;论人才,中国顶级学府云集;论科技,中关村是中国名列前茅的科技创新中心;论融资,北京云集国际级别金融机构;论交通,轨道上的京津冀已初具规模。与东京湾区相比,京津冀城市群的主要问题是行政壁垒固化,虽然要素齐全,但行政壁垒阻碍要素的流动。2019年8月份,国务院发文成立河北自贸试验区,是国家第一个在跨省级行政区域设立的自贸试验区,在区域发展空间上为京津冀协同发展提供了机会,更重要的是开放程度。京津冀地区有北京和天津两个中心城市。北京“一市两港”(首都国际空港和大兴国际空港),天津“一市两港”(天津空港和华北最大的海港),可以借鉴东京城市群发展的成功经验,依托“陆海空”的优势,在京津冀协同发展和临空经济上绘制新篇章。

参考文献

- [1] 邓永波. 京津冀产业集聚与区域经济协调发展研究 [D]. 北京: 中共中央党校, 2017.
- [2] 京津冀协同发展 [EB/OL]. <https://baike.baidu.com>, 2018.
- [3] 赵渺希, 魏冀明, 吴康. 京津冀城市群的功能联系及其复杂网络演化 [J]. 城市规划学刊, 2014(01):20.