

京津冀区域协调发展的战略思考

杨连云, 石亚碧

(河北省社会科学院, 河北 石家庄 050051)

[摘要] 京津冀区域具有较大的发展潜力: 京津科技竞争力、人才竞争力全国第一; 京津冀区域内传统产业比重大, 急需改造升级; 而京津冀环境和制度竞争力则有待进一步提高。北京长期实际上定位不明确, 制约了京津冀区域协调发展。京津冀区域必须实行“优势互补, 错位发展”, 京津应该重点发展高科技产业和现代服务业, 河北省应该走新型工业化道路, 重点发展现代化的重化工产业和制造业。京津冀经济技术的合作领域: 以天津滨海新区发展为契机, 实现京津冀区域内的产业集群发展和产业结构调整, 建设京(廊坊)津塘高科技产业带是京津冀经济合作的重点, 河北省可以在承接京津产业转移中实现产业结构的升级改造, 以首钢搬迁河北曹妃甸为启动点, 共同建设环渤海重化工工业基地, 将河北省建设成京津能源供应基地(包括火电和风力发电), 在此基础上全面开展实质性区域合作。

[关键词] 京津冀区域; 协调发展; 思路与建议

[作者简介] 杨连云(1944—), 男, 北京市人, 河北省社会科学院研究员, 主要从事经济与社会发展研究。

石亚碧(1959—), 女, 云南省昆明市人, 河北省社会科学院经济研究所副研究员, 主要从事区域经济研究。

[中图分类号] F207 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-7071(2006)04-0074-07 **[收稿日期]** 2006-06-10

目前, 中国长三角、珠三角和环渤海三大区域经济社会发展水平在全国处于领先地位。三大区域各有其竞争力优势, 聚集竞争力最高的是京津冀区域, 区位优势最高的是长三角, 而制度竞争力最高者则属珠三角。

一、京津冀区域协调发展进程总体评价

1. 京津冀区域经济社会发展的总体阶段判断。京津冀区域整体处于工业化中期阶段, 其中北京的阶段水平(第三产业比重达60%以上)相对较高, 但是与长江三角洲、珠江三角洲相比, 京津冀所处的经济社会发展阶段明显偏低。

2. 京津冀区域空间一体化阶段判断。总体来说, 京津冀区域的空间一体化进程尚处于强中心出现, 极化进程加快的发展阶段, 即处于极化效应加强、区域内部梯度还将逐步增大、中心城市加快调整提升的初步发展期。扩散效应将随着聚集效应的加大而逐步加大。

3. 京津冀区域经济发展的决定因素: 一是京津科技竞争力、人才竞争力全国第一; 二是区域内传统制造业、传统农业、传统服务业比重大, 急需改造升级; 三是京津冀环境和制度竞争力有待进一步提高; 四是京津冀都市圈具有较大的发展潜力。

4. 京津冀区域的城市体系。一是京津冀各方的

功能定位还应该进一步明确。二是京津冀的空间构架正逐步形成。三是京津中心城市的辐射作用尚有待加强, 区域协调发展应该进一步协调。

5. 京津冀区域的产业合作

京津冀区域经济的发展使其聚集效应和扩散效应都将进一步加大, 产业合作的潜力巨大, 梯度转移规律将对其产业合作产生决定作用。随着天津滨海新区、曹妃甸工业区、京(廊)津塘高科技产业带的开发建设, 京津冀区域协作将出现有实力的“龙型”企业进行区域市场的整合与互补。京津“双核”如何实现优势互补和良性互动式协作是影响区域发展的重要问题, 产业结构调整是京津冀经济合作的主题, 有必要建立统一的区域产业发展规划。

6. 京津冀三省市的政府职能转变和体制改革。一是行政区划造成的利益分割和强势政府导致区域协作程度较低, “诸侯经济”的特点非常明显。地方政府应改革现行行政绩效考核体系, 强化制度支撑, 建设统一的良好市场环境。二是急需建立健全三方政府和企业的各级各类合作机制。三是应尽快制定区域发展统一规划, 共同谋划区域战略。

二、必须破除京津冀经济技术合作的思想障碍和体制障碍

京津冀国土面积 21.8 万平方公里, 占全国

2.27%；人口9325万人，占全国7.17%。其国内生产总值只相当广东省，还达不到苏浙沪的1/2。由于京津冀三省市改革开放的前二十年体制落后，经济社会发展水平不尽如人意。

1. 必须大力提升环境和制度竞争力。京津冀地方政府职能改革滞后，政策、政务、市场、法制、人文、硬件等六大环境建设不到位，制度安排落后对资源配置和经济发展产生了巨大制约作用。

2. 必须大力提升企业管理竞争力。国有经济比重过大。京津冀作为北方工业基地，建国后都兴建了大批的国有大中型工业企业，大量的生产要素和人才聚集在国企之中。而国企本身改革步伐缓慢，计划经济体制的条条框框迟迟不肯退出历史舞台，对区域经济发展极为不利。

3. 必须大力发展民营经济。由于扶持力度不够，民营经济发展滞后，在市场准入、融资、征地、用工、引进技术和人才等方面的优惠政策，京津冀比起珠三角、长三角要迟到十余年。而“苏南模式”与“温州模式”在20世纪80年代末即显示出巨大的经济效益，带动了江、浙经济的大发展。思想和体制障碍的存在制约了民营经济和外企的大发展，这是造成京津冀相对落后的重要原因。

4. 必须大力提升文化竞争力。京津冀文化积淀雄厚，人文荟萃，但是缺乏完备的现代市场经济环境和制度，这是一个地域促进科技转化为现实生产力的关键。而“突出政治”和传统计划经济包袱又严重阻碍了改革开放的步伐。发展机遇多次在等待和争论中错过，特别是河北省还形成了“东部的区位，中部的发展水平”的局面。

5. 必须走新型工业化道路。京津冀均是传统工业基地，产业结构不合理、传统产业比重大，增长方式落后，产品层次低，高附加值产品少。而且产业结构雷同，区域内产业链延伸不长，空间上产业关联不紧，京津冀之间在主观上又缺乏分工协作的意识和主动性，很长时间内未能形成良性互补的产业格局，以及在国内市场影响巨大的产业集群。

6. 必须推动后发展地区与先进地区的协调发展。二元结构、城乡差别巨大制约着京津冀区域的发展。京津两大城市人均GDP、人均居民消费水平在全国领先。但河北省虽然经济总量居全国第6位，而人均GDP仅居全国第11位，城镇居民人均可支配收入居全国第17位，农民消费水平相当于中部地区的中等水平。京津冀区域呈现出发达的中心城市与落后的腹地共存的现象。

7. 必须淡化行政区划，变政府主导型经济为市

场主导型经济。行政区划和分灶吃饭的财政体制造成的地方利益分割，制约了生产要素的自由流动，有碍于统一的资本和产权市场的形成。有关研究表明，我国省市之间贸易与投资流动的成本甚至大于欧盟内国与国之间的流动成本。因此，必须消除“行政区域经济圈”，建设市场主导的区域经济圈。

三、北京实际上定位不明确， 长期大规模发展工业经济， 制约了京津冀区域协调发展

中华人民共和国成立后，决定将首都北京建成一个生产性城市，这意味着北京不仅是全国的政治、文化中心，还要建成全国的经济中心。20世纪50—60年代，北京兴办了近万家工业企业，涵盖了钢铁、机械、电子、石油化工、建材、医药、纺织服装、轻工、食品等等工业的几乎所有行业，1966年前，产业工人数量已经达到100多万。改革开放以后，中央确定北京的定位是全国的政治、文化中心，不再是经济中心，但是由于财政体制的影响，北京市大办工业的积极性依然高涨，即使在兴办“绿色奥运”将冶金、化工、建材等企业搬迁到河北省以后，各种经济技术开发区和大搞加工贸易的企业仍然遍布三环至六环的广阔地带。生产外国品牌的企业大批出现在首都并不是中国的光荣。北京的面积和人口比1949年扩大了十几倍，人口、交通、资源、环境的压力已经达到了极限。

1952年，北京市的工农业落后于河北省。1978年以后，北京市一直排全国第2位，2003年，河北省排位第11位。长期以来，在中央集权的体制下，由于权力直接参与竞争，所以，资源配置及收入增长的机会并不被公平和效率的原则所支配。作为权力中心的北京具有的发展特权和高度集中的资源配置权，对周边产生了强烈的“空吸现象”，河北省大量的资源和人才源源不断地流向北京。京津冀区域出现了世界上罕见的“二元结构”现象。

河北地理区位很好，但是为什么不能像江、浙那样发达呢？主要原因是在招商引资、引进高科技产业方面，河北处于劣势。同一个地域，原来都属于直隶省的北京、天津被挖出去了，北京是心脏、天津是肺，所以河北省变成“缺心少肺”的区域。处于权力中心周边的河北在招商引资、吸引资金、项目、人才等方面不可能与北京、天津平等竞争。因此，是“巴黎大区”还是华盛顿？北京的发展模式到底应该是什么样的？是到了应该认真反思的时候了，经济合作是共赢的过程。

四、京津冀区域必须实行 “优势互补、错位发展”

1. 区域经济合作的基本条件之一是区域内各城市发展的梯度性和互补性。京、津科技竞争力强,应大力发展资本和技术密集型产业,将传统产业转移出去,以缓解城市密度过大的压力,提高自己的产业结构层次和整体实力。河北省作为人均资本少、人均技术资源少、劳动力资源丰富的农业人口大省,应大力发展劳动密集型产业,用高科技改造传统产业,走低污染、低消耗、高效益的新型工业化道路。

2. 必须按照要素禀赋结构所决定的比较优势进行各自的战略调整。以科学发展观为指导,按照“五个统筹”的要求,对京津冀的产业结构调整,应该根据不同的要素禀赋结构进行分类指导。河北是农业和基础原材料大省,其发展除主要靠自身的努力以外,还需要通过服务京津、建立统一市场来实现,进一步满足河北省对资金、项目、技术、人才的需求。北京和天津的大城市病已经凸显,生态环境质量较差,而劳动成本愈来愈高,适逢承办 2008 年绿色奥运,传统的冶金、建材、化工等工业企业只有外迁,这给河北带来了大力发展和提高这些产业的机遇。北京、天津要想实现进一步做大做强的目标,也需要在三地合作中进一步解决能源、交通、生态和水资源问题。因此,河北省可以作为北京、天津的制造业转移基地、水资源基地和生态屏障、农副产品供应基地、劳务输出基地、能源供应基地,通过服务京津进一步发展自己。而京津冀三方也可以通过建设京(廊)津塘高科技产业带、建立现代化的交通体系、旅游网络和统一的人才市场、信用认证体系、资本和产权市场,以及统一的中介市场、信息和金融服务体系实现共赢—— $1+1>2$ 的经济和社会效益,促进共同发展,从而带动京津冀城市圈的崛起。

3. 共同的利益和责任。京津冀三省市政府有责任为这一区域谋求共同的利益,发挥政府的调控功能,全面推进区域联合,带动整个区域经济社会协调发展。

4. 区域合作的历史性。京津冀城镇相依,主要城市之间已经形成交通网络,运输成本低、时效快是开展全面经济合作的良好条件。

五、京津冀经济技术的合作领域

京津冀必须大力提升产业结构层次,三地的经济合作可以从传统制造业、现代制造业、高科技产业、农业、传统服务业、现代服务业等几方面进行。

1. 京津冀都市圈区域内的产业集群发展和产业结构调整。发挥各地的比较优势,实现三省市优势互补,错位发展,构建京津冀产业链。北京在总体规划(2004—2020 年)中提出建设成全国的“政治、文化中心”和“宜居城市”。产业结构调整的主要内容是要“做大三产、做强二产、优化一产”。其中,三产要打造四个制高点,即金融保险、信息服务、旅游会展、文教卫体;二产重点发展电子信息、汽车、光机电一体化、生物工程与医药等产业。从地域上,北京工业要向东部和南部外接,发展从顺义到亦庄的产业带。天津市按照 2004—2020 年新规划将建成国际港口大都市、北方经济中心和生态城市,重点发展现代制造业、电子信息产业、国际商贸业和物流产业,大力开发滨海新区,向西部发展。天津市提出,滨海新区要“立足天津,辐射三北,服务全国,面向东北亚,建成现代化的世界加工基地和物流中心”。河北将建成环京津的重化工和制造业基地,重点发展冶金、建材、装备制造业、医药、化工、纺织服装、食品、旅游、信息等产业。

2. 建设京(廊坊)津塘高科技产业带是京津冀经济合作的重点。北京亦庄经济技术开发区至塘沽滨海新区这一条线位于北京东南方向,有高速公路直达天津港,产业基础已初具规模,是发展高科技产业的最好首选地带。京津冀区域经济合作的大手笔便是构建京廊津塘高科技产业带,即将亦庄——廊坊——武清——塘沽一线建成高科技产业发展重点。现在北京、天津两市的信息产业年生产总值都已突破 1000 亿元。2004 年,廊坊高新技术企业已发展 256 家,总收入 155 亿元。同年,廊坊与京津合作项目 580 项,合同引资 78.3 亿元,实际到位 44.6 亿元,引进技术人才 4505 名,在“十一五”规划中,廊坊要谋划亿元以上的项目 120 个。2005 年,中国电信华为集团已经投资 20 亿在廊坊建设当年年产值 100 亿元的生产基地,2007 年年产值将达到 600 亿元。可以说,京津塘高科技产业带前景一片光明。

3. 河北省可以在承接京津产业转移中实现产业结构的升级改造。目前,跨行政区的产业梯度转移已经开始。在北京经济结构调整过程中,一些缺乏比较优势的产业,特别是一些成熟的传统重工业,如钢铁业和传统制造业,从 20 世纪 90 年代已经开始进行梯度转移。“十五”期间,北京首都钢铁公司炼钢厂、北京焦化厂、第一机床厂铸造车间等一些大型企业,或整体或将部分生产环节迁移到河北省环京津的周边地区。从 2002 年北京提出发展“绿色奥运、人文奥运、科技奥运”口号以来,已有近 500 家

企业从首都转移到了周边河北各市,其中最大规模的就是首钢搬迁到唐山曹妃甸港,号称河北省“一号工程”。

在企业之间生产合作配套方面,围绕京津各自的汽车和电子信息产业而发展的零部件供应、配套生产企业,在为各自的整车、整机和总装厂服务的同时,也在京津冀都市圈内展开一定的区域合作,即为相邻行政区内同行业提供零部件。

企业之间跨区域合作的另一种形式,是联合建立产业基地。如宣化工程集团有限公司与北汽福田签署生产汽车构件项目;北新建材集团、北京金隅集团星牌建材有限公司与张家口市合作开发新型建材项目;河北四海实业集团与北京燕京啤酒集团合资建立啤酒生产线等。

4. 以首钢搬迁河北曹妃甸为启动点,共同建设环渤海重化工工业基地

秦皇岛—京唐港—曹妃甸港—天津港—黄骅港沿海可以建设成为钢铁、化工、石炼等产业的大型重化工工业基地。大型海港可以作为发展大出大进临港工业,直达海港的铁路、高速公路与沿海高速公路可以发展带动广大腹地的现代物流业。北京已经确定要在曹妃甸建设重化工产业基地,唐山和沧州已经具有相当雄厚的基础并且具有进一步发展的各种条件。建设沿海重化工工业基地河北大有作为。

京津冀都市圈作为中国经济增长第三极除了需要发展高科技产业、现代服务业、现代制造业以外,还应该建设自己的重化工基地。在京唐港、曹妃甸港、天津港和黄骅港港区发展重化工产业带是最佳的选择。曹妃甸远景规划将建成总面积310平方公里的包括25万吨级的矿石码头、35万吨级原油码头和1500万吨精品钢材、1500万吨炼油厂和100万吨乙烯工程、460万千瓦火电厂等大企业的北方临港重化工工业基地。天津市北部以汉沽区为主的海洋产业及循环经济示范区,重点发展海洋精细化工、海水淡化、海洋旅游等产业;南部以大港区为重点的石化工业区,重点发展石油化学工业。沧州临港化工园区系河北省省级经济技术开发区,距黄骅港20公里,一期规划面积26平方公里,远期规划控制面积100平方公里。园区分石油化工区、精细化工区、盐化工区,以及氯碱工业区、煤化工区、塑料加工区、仓储贸易区等功能区块。园区现有主要化工装置及能力:23万吨/年PVC树脂,规模居全国第三位;原盐200万吨/年,精制盐30万吨/年,居全国第二位;1万吨/年酞菁系列颜料,居亚洲第一位。沿海重化工产业带将同时大力发展海水淡化产业,预

示发展循环经济潜力巨大。

5. 将河北省建设成京津能源供应基地。河北省在“十一五”期间将投资800亿元建设火力发电。而到张家口坝上区域投资风能开发的业主已经有15家,签订开发意向、开发协议共计755万千瓦。

6. 京津与河北在第一产业上的协作空间很大。首先,借助京津科技优势可以推动河北现代农业的发展,进而提升河北农业的市场竞争力。河北在京津冀的区域合作中可借机发展成为农业强省。通过农业的高新技术化与产业化以及制度创新,将可以使都市型现代农业成为京津冀都市圈区域发展的另一大增长极。这对于北京成长为一个国际化大都市也是必要的。而京津作为农产品的重要消费市场,在河北省农业发展战略中亦具有十分重要的地位。因此,必须加大对农产品生产基地的投入,将河北省建设成为京津重要的农产品供应基地。其次,建立起与区域生态带相协调、统一配置和布局的农业和林业产业带。具体来讲,北京地方政府有关职能部门可以出资帮助已被认定对接北京市场的河北蔬菜、畜禽生产加工基地建立健全食品安全检测、监管体系(设备及设施等);三地可以携手制定统一的京津冀都市圈动物疫病和植物病虫害预防控制规划,并根据环境保护和动物疫病预防控制的需要,协调调整经济圈内养殖业发展布局;北京的一些与首都功能和要求不相适应的农业生产项目,将向包括河北在内的其他地区梯度转移,如环境保护成本较高和生物安全风险较大的肉猪、肉鸡等畜禽养殖业。在农业产业化方面的合作,将更多地表现为农产品加工龙头公司所带动生产基地的外移,进而拓展养殖基地。

7. 第三产业的区域协调发展重点。这里有两点值得提出思考:一是京津冀区域产业带的发展,特别是将制造业提升为现代制造业,需要同步发展现代服务业作为支撑;二是北京发达的第三产业也需要来自强大的区域现代制造业的支持,从合作竞争的博弈上说这是一个共赢的战略。

8. 京津冀都市圈全方位区域性合作。在基础设施、交通、水资源、能源、旅游、生态及环境保护、社会发展等方面开展实质性区域合作的紧迫性显得更强一些。目前,这些方面的区域合作明显多于制造业。因此,应以《全国生态环境保护纲要》和《全国生态环境建设规划》为指导,大力推进京津冀生态功能区划工作,结合《首都21世纪初水資源可持续利用规划》,以环京津生态圈建设为重点,特别是要构建京张承一体化环境体系。充分发挥市场对生态资

源和水资源配置的基础作用,平等协商,促进京津冀生态环境的良性合作机制的形成,按照“谁出资谁收益”的原则建立补偿机制,争取资金,建设秀美山川。

六、京津冀区域协调发展的思路及其建议

(一)中央牵头成立京津冀一体化协调机构

京津冀在区位、人力、技术和资源方面拥有明显的互补优势,本应成为经济一体化的拉动力,但事实上由于行政壁垒严重,导致三地很难就统一的发展规划和具体实施政策达成一致,单靠省市领导们坐在一起开会达成原则性的“共识”,很难有效地推进京津冀区域内具体领域的协调发展。

1. 应尽快成立由国务院领导、国家发改委牵头、京津冀行政首长参加的区域协调发展联席会(领导小组),专门负责研究、编制和落实京津冀区域发展总体规划,统筹协调区域合作和一体化的发展思路及实施方案战略决策。其具体职能是:(1)负责制定京津冀合作的方针、政策和规划。(2)确定需要联合向国家申请的合作项目和争取的政策。(3)根据合作需要,协调与京津冀区域合作相关的政策法规,优化合作的软环境,合理解决合作中发生的经济纠纷等政策法规。(4)完善区域内的产权、资本等市场体系,建立市场化的经济合作体制。以资本经营为主要经营形式,推动企业实行跨行政区、跨行业、跨所有制的合作。(5)协调区域内各行政主体和经济主体的利益关系,解决规划实施过程的矛盾和问题。

2. 根据影响京津冀区域协调发展的重大问题或突破点(如主要工业开发区和科技园区功能定位与空间布局、公路与港口等公用基础设施、生态环境、水资源和能源、旅游等方面),分领域组建由相关职能部门参加的专业发展协调与合作委员会(如京津冀区域交通运输协调与合作委员会),就跨行政区的重大项目和具体问题的协调与合作举行三方会谈,寻找三方都能够互利互惠的合作切入点。近期,重点加强资源、环境、基础设施和社会事业项目的合作协调工作,同时把一时难以解决的深层次问题,作为远期协调的重点,逐步加以引导控制。

(二)按照有利于推进区域协调发展的方向调整现行制度安排

1. 调整经济发展考核制度。在目前以行政区为被考核单位考核经济发展的基础上,增加由中央政府为考核主体、以京津冀经济圈为被考核单位的考核制度。

2. 建立“首都财政”。为了充分发挥北京市的首都功能,减少其在大办制造业方面与津冀的竞争,可以借鉴类似“华盛顿特区”模式,建立有别于普通地方财政的“首都财政”,由国家在北京的财政实行“统收统支”的管理。这样既可以减少北京在大办制造业和招商引资方面与津冀的竞争,也可以确保履行“服务首都”的重要职能,同时推动北京积极参与京津冀区域在高科技和现代服务业方面的合作。

3. 制定京津冀区域中长期经济社会协调发展合作规划。在各行政区制定中长期经济社会发展规划的基础上,进一步制定京津冀区域中长期经济社会协调发展合作规划;并在三方各自财政预算基础上,增加经济圈统筹安排公用基础设施投资的制度。

4. 把现行的生产型增值税转变为消费型增值税。当前,财政收入主要来源于生产增值税,因而地方政府发展经济主要靠投资拉动,造成不同区域之间恶性竞争与重复建设。取消现行的生产型增值税而转变为消费型增值税以后,各地政府必然将重点放在提高本地区居民可支配收入和消费水平上,十分有利于各地区的产业结构的合理调整,第三产业也将得到巨大发展。京津沪和深圳、广州等发达地区将放弃劳动密集型产业,而大力发展高科技产业与现代服务业,而相对落后的中西部为了提高本地区的消费水平,必然大力促进劳动力就业,发展并提高传统制造业。这有利于消除地方保护主义,推动区域内产业合理流动,鼓励投资商跨区域投资,推进区域经济合作。从根本上消除“诸侯经济”,建立全国统一的市场经济。

生产型增值税和消费型增值税两者最大的区别是:纳税人在计算增值额时,是否被允许扣除购买固定资产所含的税款。生产型增值税是不允许的,而消费型增值税则可以把外购的固定资产价款全部扣除,也就是说,厂商外购的生产资料,不算入产品增加值,而只是对消费资料征税,既缩小了税基,又避免了重复征税,可大大降低厂商税收负担。

5. 建立和推广建立可交易的水权制度。积极建立和推广可交易的水权制度,不仅能有效约束用水行为,改善水资源配置效率,而且革除了新进入者的制度障碍,便于管理者进行总量控制。界定水权是建立可交易的水权制度的核心,但是界定水权不可避免地会涉及到流域地区方方面面利益的调整,因此要本着可持续发展、效率、利益补偿的原则合理配置水资源。要充分发挥政府在水权管理中的立法管理和监督管理作用,建立水资源经济补偿体系。

(三)确定一批支持京津冀一体化开发的重大

项目

1. 积极加强京津冀统一市场建设,促进商品、生产要素自由流动。比如,可以将现在分别召开的京津冀三省市的经济贸易洽谈会、经济技术合作洽谈会、商品展销会予以合并,在三省市轮流联合召开。

2. 加快东部发展带次中心城市(新城)组团建设,促进区域和城乡一体化发展。新修订的北京城市规划中的东部发展带,不仅是带动京津冀区域经济发展的增长极,也是提高都市圈区域城市化水平的组团式集合。这条发展带的形成,既有利于统筹京津冀区域协调发展,也有利于加快北京城乡一体化的进程。地方政府有关部门应该按照“优化布局、强化功能、改善环境、提高品位”的总体要求,加快北京东部发展带次中心城市(新城)组团建设。一要抓好城市的整体规划和区域整合,把发展带范围内的工业与科技园区和次中心城市组团建设作为一个整体来规划,对发展带内的生产要素重新进行整合,科学分区,合理布局,形成协调互补的产业发展与人居环境一体化体系。二要加快次中心城市组团公用基础设施建设。三要增强次中心城市组团聚集功能。完善次中心城市组团公共服务设施,提高配套服务能力,增强城市承载能力,使之成为带动周边农村经济社会发展的区域中心。从而引导商流、物流、信息流向次中心城市组团集中,加大为园区服务的以新兴服务业为重点的第三产业聚集程度,促进区域经济和城乡经济良性互动和一体化发展。

3. 把曹妃甸工业区同天津滨海新区一样列入国家“十一五”规划,成为环渤海地区经济发展的重点地区,形成新三角——廊坊、曹妃甸和天津滨海新区。北京市应该大力支持廊坊市的发展,将其作为北京释放发展能力的重要基地;天津市应该全力支持滨海新区的发展,将滨海新区建设成国内重要的高新技术产业园区和重化工基地;河北省及唐山市应该大力支持曹妃甸的发展,将其建设成环渤海地区的国际性能源和原材料集散枢纽港,中国北方地区世界级重化工业产业基地,国家商品性能源储备和调配中心及重化工循环经济示范区。通过新三角地区的建设,建立起跨区域、立体式、综合性的公共交通运输网络体系和信息网络支持体系。

4. 积极实施“西电东送”、“西煤东运”、“西气东输”等能源发展战略,加快能源建设项目的合作开发。鼓励省市间煤炭、天然气、电力、石油等能源的产销合作,鼓励京津冀地区的企业到山西、内蒙古的能源基地独资或者与当地企业合资兴办煤矿、电站等项目,并将产能输送京津等需求目的地,以缓解京

津冀等主要城市的电力、煤炭供需矛盾。

5. 加强对旅游资源的共同开发利用。通过共同编制旅游发展规划,共同打造精品旅游线路,共同开放旅游市场,共同开展旅游联合促销活动,形成合理的旅游集中与疏导机制,共同打造旅游著名品牌,共同建设资源共享、竞争规范、合作密切、互惠多赢的格局,加强京津冀旅游业的纵深合作。

(四) 制定实施有利于推动京津冀一体化的政策

1. 制定实施有利于促进资源共享的政策。首先应注重自然资源利用的一体化规划,对区域内的土地资源、能源资源、水资源、岸线资源进行统一规划和管理,将资源消耗量大的产业向其赋存程度较高的区域转移。北京、天津的土地资源短缺程度相对更严重,可以将占用土地规模较大的产业向河北一些区域集中;并通过征收资源占用税等形式,减少高档、低层住宅的占地比重,提高其使用成本,鼓励房地产业向能够容纳更多人口和少占用土地的集约化方向发展。

2. 制定实施有利于促进要素流动的政策。例如,出台方便异地消费和异地购买的政策;建立开放、统一、公开、透明的资本市场与要素市场;及时清理已经过期、不合时宜的部门封锁和区域封锁政策;积极实施反垄断、反区域封锁的政策;建立能够竞争有序、结构合理的企业组织体系;规范市场的进入和退出行为;放开劳动力的流动限制,进一步完善鼓励农村劳动力向城市的自由流动的各项政策等。

3. 制定实施有利于促进产业集聚的政策。协调京津冀地区产业升级与传统产业转移,产业集中与疏散之间的关系,集中资源和要素,有效地发展重点区域与城市,在促进产业集聚过程中实现区域生产力的优化布局。大力发展次一级增长中心,通过新三角地区的建设,使京津冀的发展重心整体转向沿海地区。集中建设由北京—廊坊—天津—滨海新区—曹妃甸的连线地带,成为京津冀地区的主导增长轴,将这一连接众多经济技术开发区、高新技术产业开发区的区域建设成经济快速增长、结构不断优化的先进制造业带。借鉴美国硅谷产生于非闹市区的经验,在现行体制下为廊坊的发展提供稳定的推动力,吸引华北和其他地区的电子、化工、机械等类科研院所和工科院校进入,将廊坊建设成全国重要的科技教育基地与科技成果转化基地。

4. 制定实施有利于促进京津冀错位发展的政策。区域经济一体化不是消除各个城市的发展个性与独特优势,而是有利于各个城市形成各具优势和

特色的产业。所以,应鼓励京津冀地区的差异化发展,促进三地转变经济增长方式,实现错位发展,建立起既符合市场竞争规律又能发挥区域比较优势的产业结构,形成城市之间的合理分工,促进城市之间的平等合作和优势互补。在明确京津冀地区产业发展的总体方向的基础上,界定主要城市和区域的产业定位。充分利用京津冀资源丰富多样、经济基础良好、科技实力较强、文化底蕴深厚、陆海空交通发达的优势,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,积极推进制度创新和技术创新,将京津冀地区建设成以重化工业中下游产品为主的先进制造业基地和发达的高新技术产业基地,推动各类产业的协调发展和京津冀地区经济的一体化发展。

5. 制定实施有利于促进规则约束的政策。大力提倡“淡化行政区划色彩,强化区域合作理念”,尽快建立起区域管理协调机制、利益补偿机制和相应的业绩考核机制,从体制、机制上保证一体化的顺利进行。如通过制定京津冀地区共同遵守的区域公约,建立跨区域的组织机构,协调各地区的政策行为,督促各个地区采取新的共同政策行动,以促进区域之间的协调发展。

6. 将环京津贫困带与中国西部同样对待,借鉴西部大开发的做法,在环京津贫困带安排一批重大建设项目。建立“输血型”与“造血型”相结合的扶持机制。即建立财政转移、产业转移、人才转移和科技转移的四个机制,发挥京津等大城市和国家经济实力方面的优势,发挥工业化和城市化在带动农村发展、加大向贫困农村公共卫生、医疗和社会救助的扶持力度,加大对贫困农村基础设施的投入。

7. 制定实施有针对性的财政支持政策。所有大中型生态建设和水资源环境保护工程,均由中央和京津冀共同投资,适当提高对工程管护补偿标准的政策,加大国家和省级财政转移支付力度。完善生态补偿机制,一方面确定科学合理的生态补偿内容,包括水资源使用权损失补偿政策、限制传统工业发展权益损失补偿政策、生态工程管护费用补偿政策等特殊的资源环境保护损失补偿政策;另一方面,建立多层次的生态环境补偿制度,包括完善相关法律法规,制定相关补偿的评价标准体系、具体操作程序以及协调和监督管理机制,形成完善的生态补偿体系。

The Strategic Thinking of the Harmonious Development of Beijing, Tianjin and Hebei

YANG Lian - yun, SHI Ya - bi

(Hebei Academy of Social Sciences, Shijiazhuang 050051, China)

Abstract: In this region there is a great potential of development with Beijing and Tianjin's technological persons ranking first in China, but Beijing's uncertain position of development restricts the harmonious development of this region to some extent. Beijing and Tianjin should develop hi-tech industry and modern services, and Hebei should develop new-typed heavy and chemical industry with manufacturing as its core. Tianjin's coastal areas should be center; Beijing and Tianjin (across Langfang)'s industrial zone should be the focus; Capital Steel Plant's transition to Hebei's Caofeidian should be base of heavy industry and Hebei will be the base of providing energy on which substantial regional cooperation will come out.

Key Words: Beijing, Tianjin and Hebei region; harmonious development; approach and suggestion

[责任编辑、校对:胡 实]