

京津冀协同发展



肖金成:
加强区域统筹规划

□本报实习记者 张爽

国家发改委国土开发与地区经济研究所所长肖金成表示,京津冀协同发展应站在区域统筹角度上,因地制宜,综合考虑,最大限度发挥各城市优势,并实现与周边地区协同发展。

行政体制分割严重

肖金成认为,京津冀三地在经济和社会发展中始终有很高的依存度和关联度,但长期以来,在区域经济发展过程中,三地间的经济合作相对滞后,围绕着一些项目和资源展开的冲突和竞争接连不断,不仅造成大量资源浪费,也使京津冀三地的经济结构在一定程度上趋向同质化。这成为重要制约因素之一。

此外,行政体制分割导致的区域经济割裂是急需解决的另一重要问题。最为典型的是北京和天津难以处理的功能定位问题。肖金成表示,“京津冀区域经济整体实力不强即是各自封闭发展的直接后果,主要体现在基础设施建设整体性差、效率不高且处于无序竞争状态。未来的区域合作在于消除行政体制的割裂,而不是强化这种割裂。”

肖金成表示,京津冀协同发展面临的第三个问题是发展水平相对滞后的周边区域对核心城市难以支撑。周边城市面临规模过小,基础设施和社会服务设施不健全,功能不健全等一系列问题,一方面制约了首都的功能疏解,加大了人口向北京集聚的压力;另一方面也使周边区域面临着人才短缺、产业发展难以与北京有效对接。

相对于长三角和珠三角地区,京津冀地区的市场化进程较慢,表现在政府对经济的干预程度较强,整体对外开放水平不高,国有企业改革步伐不快,非国有经济发展层次不高,要素市场流动受行政制约严重,难以在区间充分流动,“使得京津冀区域各自拥有的优势难以充分发挥,制约了整个大区域产业发展水平的提高。”肖金成说。

尽快建立利益分享机制

“京津冀作为一个区域系统,客观上要求将各地区的资源配置、产业结构及区域布局作为一个有机整体来考虑,每个城市的发展计划应经过调整与联合体的规划协调起来,从而确保区域经济健康发展。”肖金成说,为此他提出了五点建议。

首先,可以建立政府间合作协调机制,制定区域经济合作政策,在政策设计上,既要考虑到整个区域的利益,又要根据京津冀的特点进行个性化设计。可优先探索建立产权分税制度或尽快实现增值税由“生产型”向“消费型”转变,尽早在利益分享机制方面加快改革实验步伐,以推动跨区域产业合作的开展。

第二,建立统一市场,促进要素的合理流动,并由此保障企业资源配置的区域化。

第三,促进银企合作,支持企业产业转移。金融部门要配合当地政府加快建立和整合以财政出资设立的政策性担保机构,鼓励民营资本进入担保行业,逐步形成以政策性担保机构为主体,盈利性和商业性担保机构为补充的担保体系。

第四,加强基础设施一体化建设,完善京津冀交通体系。一是整合城际公路交通和城市道路交通,积极推进建设大运量的城际快速轨道交通建设;二是以加强沿海经济带交通联系为目标,形成纵贯南北的综合交通体系;三是加强空港、港口之间的分工与协作,形成完善的航空港、海港体系。

第五,建立跨地区的生态和水资源补偿机制。

要素资源分配不均 区域主体利益补偿缺位

“飞地”三河 求解京津冀协同之难

□本报记者 顾鑫

“我们都已基本准备就绪,就看京津的态度了。”在河北省三河市政府有关人士看来,这一次的京津冀协同发展能否跟以前有所不同,关键在于京、津是否愿意牺牲局部利益。实际上,早在2004年11月,国家发改委就启动了京津冀都市圈区域规划编制,但至今仍未出炉。

中国证券记者在三河调研中发现,推进京津冀协同发展的核心难题在于各种要素资源分配的不均以及区域主体间利益补偿机制的缺位,为此,必须改变行政区划壁垒导致市场割裂和等级化管理体制的现状。应打破大城市特权,建立跨地区协调机制,实现公共服务一体化、均等化和资源要素流动市场化,更好发挥市场在产业转移中的作用。

主动对接不受待见 缺乏跨区协调机制

“京津冀协同发展当然很好,但不能‘只听楼梯响,不见人下来’,仅地铁通到燕郊这一项现在看起来就很难。”从去年在北京找到工作以来,王飞切身体会了每个工作日从燕郊乘坐公交车到北京市区、然后再转车到单位的痛苦。

燕郊,因春秋战国时地处燕国都城的城郊而得名,与北京通州仅隔一条潮白河,距离天安门30公里,距离首都机场25公里,由于在北京买不起房,大约有30万人在这里居住却在北京上班。

和很多居住在这座“睡城”中的人一样,王飞希望将来交通更加便利、基础教育水平提升,否则还得继续攒钱往城里搬。“现在最大的愿望是地铁能尽快通过来,上海的地铁早就通到了昆山,实现起来应该不难。”王飞同时担忧,尽管三河呼

吁多年,但北京某些区县的不支持可能导致这一愿望落空。

“平谷线提了这么多年,但至今没有开工,方案中经过燕郊一条线路就遭到了平谷区人大代表们的反对。”三河市政府有关人士称,“平谷方面希望的线路所经过的功能区太少,专家也认为客流量不会很大,但在平谷看来,若该条线路经过燕郊,不能给平谷人带来任何便利,还不如直接乘坐公交车。”

“一直以来,我们都想要融入京津这个大市场,但一个巴掌拍不响。此次协同发展能否现实效也是如此。”三河市发改委有关负责人说道,“为对接京津,我们做了很多努力,但几乎是‘热脸贴冷屁股’。”据介绍,当地出钱修的与北京、天津对接的京秦高速公路到现在都没有真正与北京、天津相连。

不仅仅是交通,位于通燕高速路口的燕

达国际健康城是三河市重点打造的一个高端养老医疗项目,也遭遇类似尴尬。项目最初希望依托区位优势拓展北京市场,总投资150亿元,但由于其中的燕达国际医院不能实时进行北京医保结算,导致经营低于预期。医院有关负责人说:“硬件设施的水平足够,引进北京的医生也不难,关键是北京对我们的政策要放开。”

“由于行政级别太低,我们无法跟北京、天津对话。”三河市政府有关人士称,三河市属于河北廊坊,但又不与廊坊相连,是处在北京和天津之间的一块“飞地”,这一独特的地理位置按理说有利于经济发展,但实际上三河却成为京津之间“塌陷”下去的一块地方,要实现经济协同发展,亟需建立一种跨区域合作推进机制,尽可能消除行政区划之间的壁垒,使整个区域的发展形同一体。

行政主导资源分配 利益补偿机制缺位

建材业曾经是三河市的重要产业,为奥运场馆建设做出了重要贡献,但现在为了治理雾霾,大量产能已经关停。人们在惊讶于这里和整个京津冀一样受到大气污染影响的同时,却往往忽视当地还要额外承受的企业税收流失和工人失业之痛。

“出于环保方面的考虑,传统建材企业转型做新型建材肯定是不行了,未来到底能做什么产业做起来还不好说,关键看招商引资情况。”三河市政府人士就三河市经济开发区的发展接受采访时表示,“如果京津愿意疏解一些产业,还可能有发展机会,但现实情况是,北京一方面阻挠一些项目外流,另一方面还在跟三河争抢一些项目。”

燕郊国家高新技术产业开发区管委会投资促进局副局长李建生说,在一些项目

外迁过程中,处于地方利益如税收、就业等方面考虑,行政干预往往较多。比如一家外资企业已经在燕郊租赁厂房开始生产,但北京有关方面在相关迁出手续办理方面没有提供便利,导致该企业至今未在燕郊注册。

“在同等条件下,河北省吸引外来投资和企业入驻的机会较之京、津要小得多。事实上,除了通过优惠政策和某些措施阻止企业和项目外流,北京一些区县还可能吸引燕郊好的项目迁入,如近两年核工业二三公司、中国电子科技集团45所等单位和项目离开燕郊到顺义、亦庄等地。”李建生无奈地说。

在三河市政府有关人士看来,之所以出现这种逆向流动的情况,主要是因为北

京下属区县有政治、经济等多方面优势,享受的各种保障也更多。而三河的定位是为首都发展服务,除了要为污染埋单,还要忍受资源要素在区域间的不均等分配,比如燕郊电厂产生的污染主要影响当地,但电力则要优先保障北京,这就难免影响到当地企业的生产。

由于在支持中心城市发展的同时得不到相应补偿,在京津冀城市群中,整个河北都在“塌陷”。数据显示,2012年京津两市的全社会固定资产投资占京津冀地区的41.7%,GDP占53.7%,财政收入占70.9%;而同期,河北的投资、GDP以及财政收入占比分别为58.3%、46.3%和29.1%。相比之下,河北省投资产出较低,财政收入不足,难以对众多中小城市提供强有力的产业支撑和财政支持。

打破行政区划壁垒 提升京津辐射效应

京津冀协同发展战略正稳步推进,专家认为,要真正实现,前期应发挥好政府引导作用,打破行政区划壁垒,建立有效协调机制,完善中小城市的基础设施,实现区域公共服务均等化;后期则应注重发挥市场的作用,重构要素资源的共享机制、建立完善区域主体间的利益补偿机制,围绕这一核心,打破大城市特权和在资源分配方面的优先权,让京津的部分产业主动转移到河北,提升京津辐射效应。

“大树底下不长草。”中国社科院工业经济研究所工业布局与区域经济研究室主任陈耀认为,京津冀三地的差异本来不应这么大,但行政区划导致经济发展各自为政,阻碍了要素资源的扩散。河北在吸纳优质资源方面较为弱势,处于边缘地位。

专家认为,特大城市功能的疏解首先应当从医疗、教育等公共资源开始,承接地的公共交通和城市功能布局等应做好前瞻规划。深圳房地产研究中心高级研究员李宇嘉表示:“实现公共服务一体化、均等化之后,人口自然会流动,以赚钱为目的的商业也会跟着过去,但前提是建立有效的协调机制,整体布局、统一规划。”

“应打破大城市特权,实现一体化行政架构。”中国社科院财经战略研究院倪鹏飞说,京津冀协同发展面临的问题是地区间产业差异太大,竞争大于合作,行政壁垒的存在导致要素不能分享。要加强合作就应当建立区域合作的共赢机制,实现要素市场一体化、商品服务市场一体化、公共服务一体化。

“协同发展最重要的是北京的产业往河

北转移,而现在北京的要素使用成本更低,很多企业不愿意走,甚至河北的资源要素还往北京流动。”国家发改委国土开发与地区经济研究所所长肖金成说,“提升特大城市辐射效应的关键在于产业疏解,为此应更好发挥市场的调节作用。这需要消除体制机制对市场的扭曲,比如根据级差地租设定土地使用权。”

倪鹏飞则表示,除了承接产业转移,河北还应挖掘自身潜力,发展现代服务业、现代农业、旅游业、污染少的劳动密集型产业等。他举例称,北京的蔬菜供应主要来自山东,河北距离北京更近,发展相关产业其实有优势;此外,河北的秦皇岛、承德、张家口等地旅游资源十分丰富,但现在的规划却做得不是很好。

梁昊光:

产业结构区域联动

□本报记者 顾鑫

北京市社会科学院经济所所长、北京市首都发展研究院院长梁昊光在接受中国证券报记者专访时表示,京津冀协同发展的问题已经上升到国家战略层面,这是优化国家发展区域布局、优化社会生产力空间结构,打造新的经济增长极,形成新的发展方式的需要。

京津冀经济合作空间大

中国证券报:京津冀区域经济发展存在哪些问题?各地应如何定位?

梁昊光:京津冀区域经济联系松散。从地区内部看,主要在于各地区间缺乏比较优势基础之上的产业合作。北京和天津作为该地区两个特大型中心城市,在争做区域经济发展“龙头老大”的过程中,出现了明显的主导产业趋同现象。二者已经形成了包括传统基础工业、高技术产业和都市型工业在内的自成体系的工业体系。

作为全国的政治和文化中心,北京虽然已形成以第三产业为主体的产业格局,但新兴第三产业的主导地位尚未完全确立,地方财政和就业对第二产业的依赖性还比较强,因而与该地区其他城市的产业差异性还没有完全形成。作为一个老工业基地和我国北方重要的经济中心城市,天津同北京以外的区域内其他城市的差异更多地体现在经济总量上,产业结构雷同现象也比较突出,难以形成层次分明的产业聚集。这一状况直接导致了资源难以在该地区范围内的合理流动,限制了产业集群效应的产生。

京津冀区域产业分工不合理。区域内合作以物资协作和浅层次的垂直分工居多,深层次的产业合作甚少,导致三地经济增长的相关性明显降低。

基于对比较优势认识的缺乏。京津冀各城市的发展均面临结构升级缓慢的陷阱,结构瓶颈问题亟待解决。

当前,京津冀区域合作的主要内容仅限于京津冀合作、津冀合作,京津合作进展较为缓慢。作为区域客观存在的两大核心城市,北京与天津之间的关系确实较难协调。

京津冀区域经济的发展应该立足于各地区要素禀赋互补性和产业结构差异性的现实。在加快推进市场化的基础之上,理想的首都经济圈区域建设重在创建“繁荣看京津,实力看河北”的区域联动型产业结构。用2012年数据进行计算,京津冀工业内部相似系数为0.53,而同期上海与苏州内部相似系数为0.81,上海与浙江内部相似系数为0.7。这在一定程度上可以说,京津冀工业结构的相似程度较小,存在较大的合作空间。

京津冀内京津的产业,能否通过分工专业化与交易的便利化进一步把产业集群化的范围扩大到整个经济圈,还有较大难度。对于北京来说,以中关村科技园区的产业合作和技术输出为突破口,加强在电子信息、生物工程和新医药、光机电一体化、新材料和环保与资源综合利用等行业对区域发展的带动作用,通过专业化分工而将产业链向外延伸到包括河北在内的其他地区。

公共服务均等化是关键

中国证券报:京津冀公共服务二元结构问题较为突出,如何解决这一问题?

梁昊光:公共服务是实现社会基本平等和稳定的基础,发挥着重要的社会矛盾“缓冲器”作用。京津冀地区经济是我国服务业最发达地区,但是京津冀公共服务的二元结构问题特别突出,因此应解决公众普遍关注的基础教育、公共卫生和社会保障等直接关系“民生”的公共服务不足问题。

近年来,京津冀地区经济总量的不断扩大,为公共服务业的发展提供稳固的经济基础。2013年,京津冀GDP首次突破6万亿元,达6.2万亿元,占全国10.9%,天津市人均GDP全国第一;北京第三产业比重全国第一;北京科研支出是河北4倍。

京、津分配率出现较大的反差。衡量国民收入初次分配公平与否的首要指标是分配率,即劳动者报酬总额占国内生产总值(GDP)的比重。市场经济成熟国家,分配率普遍都在54%~65%之间,近年来,北京的劳动者报酬占国民收入分配中比重一路攀升,2013年达到55.16%,天津市的分配率水平低于北京13.42个百分点,河北则低于北京27.32个百分点。由此可见,天津市的劳动者报酬在国民收入分配中比重与同为直辖市的北京相比出现较大反差。

基本公共服务对新阶段社会再分配有着重要影响。公共服务是收入分配中最基本的公平对象,其在群体间和个体间发挥着同一“起跑线”或“踏板”的重要作用。收入分配差距的扩大,在很大程度上与基本公共服务供给直接相联系。河北省、甚至是天津市的基本公共服务的短缺,使中低收入群体的实际收入水平受到很大影响。

在京津冀区域内协同医疗卫生和教育资源的调整,更好地发挥其公益性质,促进区域协同的步伐,区域的公共服务均等化是关键。