

京津冀区域一体化发展的战略及对策

李岱松

(北京市科学技术评价研究所,北京 100035)

摘要: 该文从京津冀区域一体化发展的战略出发,在明确功能定位、加速推进京津冀区域合作进程、稳妥疏解首都非核心功能、促进京津冀区域协同创新、提高北京对周边地区的辐射效应和建立健全京津冀区域协调机制等方面研究了三地协同创新发展的对策。

关键词: 京津冀;一体化;协同创新

中图分类号: X22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2015)Z-0040-05

为满足新时期国家对京津冀区域一体化发展的要求,解决京津冀区域发展所面临的突出问题,未来应该从明确功能定位、加速推进京津冀区域合作进程、稳妥疏解首都非核心功能、促进京津冀区域协同创新、提高北京对周边地区的辐射效应和建立健全京津冀区域协调机制等方面推进京津冀区域一体化快速发展。

1 明确功能定位

京津冀区域一体化发展必须要有顶层设计,要从京津冀区域发展的总体战略定位,以及各自的比较优势和竞争优势出发,明确各省市的功能定位。

1.1 京津冀区域的总体功能定位

京津冀区域的总体功能定位应为全球最具竞争力和影响力的现代化、国际化、生态化的世界级大都市圈,是全国的政治、文化、科技、国际交往中心和北方经济中心,具有全国影响力的国际创新中心,全国服务型经济中心区,以及转变经济发展方式的综合改革示范区。

1.2 三地的功能定位

北京、天津和河北三地各具发展优势,确定三地各自的功能定位,应充分体现各自的比较优势、竞争优势、经济分工联系,以及优势互补和合作共赢的要求。

北京属于典型的“知识型+服务型”城市,在高端服务业、高新技术产业和文化创意产业等方面具有明显优势,应兼顾首都功能和城市经济功能,政治

中心、文化中心、科技创新中心和国际交往中心为首都核心功能,高端服务业、高新技术产业和文化创意产业为其主要的城市经济功能。从产业功能链上来看,北京主要应该是总部、研发和销售功能,非核心的生产制造功能应逐渐退出。

天津属于“加工型+服务型”城市,不仅拥有北方最大的综合性港口和沿海比较丰富的土地资源,还有良好的制造基础的开放优势,也是人口上千万的特大城市,考虑到和北京的分工关系,在适度发展现代制造业的基础上,需加快壮大服务业,实现服务和制造双轮驱动。从产业功能链上来看,天津主要应该突出其生产研究和加工制造功能,在部分优势行业承担一定的总部功能。

河北属于“资源型+加工型+服务型”地区,过于偏重资源开发加工的重工业结构已经成为京津冀区域大气污染的主要原因,因此应该强调“去重型化”加速从重工业向加工业和服务业的转型,重点发展现代化制造业、综合服务业、原材料工业和现代农业。从产业功能链上来看,河北现阶段主要是生产制造功能,在部分优势行业(主要是原材料工业、战略性新兴产业)承担生产研发功能。

2 加速推进京津冀区域合作进程

围绕区域规划、产业功能互相合作、快速交通网络构建、生态环境治理协作、资源和能源合作开发等关键领域,全面推进京津冀区域合作进程。

2.1 推动制订区域发展规划,严格空间管制

在综合评价京津冀区域的生态、社会、经济发展条件基础上,以资源合理配置为目标,科学制订一体化的区域规划。保障一体化的区域规划的顺利实

施,有效解决京津冀区域内产业趋同、合作机制不健全、资源配置不合理、产业结构层次不高、整体竞争力不强等问题,确保城市协调、有序发展,应加强空间管理,如产业的协调与分工、人口的空间配置、生态保护区划分、土地利用管制等。

2.2 推动区域产业功能互动与合作

京津冀区域在产业发展合作中应坚持“优势互补、合作共赢”的原则,发挥北京、天津、河北三地的比较优势,引导人口和产业在京津冀区域内的合理布局,推进京津冀区域协调发展。充分发挥北京的科技、文化资源优势,重点发展总部、研发、设计功能,推动创新成果在天津、河北产业化,带动天津制造业与服务业融合发展、河北制造业转型升级,促进三地产业功能互补与合作。

2.3 加快区域一体化交通网络建设

建设便捷、一体化的区域交通网络是京津冀区域发展的基础。在区域交通网络建设中,应遵循“保障、引导、优化、提高”的发展原则,打破行政区划和部门界限,统筹规划、布局和建设京津冀区域的交通基础设施,加强重大交通基础设施的区域共享,形成高效的综合交通运输体系,为城镇体系的空间结构调整和要素流动提供基础支撑,促进人口、经济、社会和环境的协调发展。

2.4 推进区域生态环境治理协作

主要措施如下:加强区域生态环境联合建设和流域综合治理,建立稳定的区域生态网络,加强三地合作;共同推进风沙源治理工程,继续支持周边地区生态保护林制造、森林防火基础设施建设及林木有害生物防治;协商推动建立统一的区域大气环境保护和水环境保护监测与监管体系。

3 稳妥疏解首都非核心功能

3.1 加快疏解北京中心城区的非首都核心功能

北京城市功能的不断集中,带动了北京产业的不断发展和集聚,也包括一些与北京城市战略定位不协调的产业扩张。在制造业领域,北京仍然存在着一些“能耗高、排放量大”的粗放型中小企业;在服务业领域,一部分大型传统批发市场集中在中心城区,不仅占用了大量的土地空间,效率低下,而且对中心城区的交通、环境质量造成了很大的负面影响。目前,73%的就业、90%的优质医疗和教育资源集中在中心城区内;80%的机动车出行集中在六环

路内,中心城区过度聚集的状况越来越严重。因此,有必要加快疏解北京中心城区过密的非首都核心功能,缓解首都的人口、资源与环境压力。

3.2 加快北京副中心和新城建设,形成市域多中心网络化空间结构

疏解首都非核心职能,促进城市空间的多中心化发展。集中体现首都服务功能及现代服务业功能,特别是长安街及其延长线要形成从通州新城到石景山之间包括金融、商贸、政务服务等在内的高端服务业发展轴带。强化建设东部发展带,使之成为北京知识经济发展的新重心。加强外围新城的建设,拓展中心区的发展空间,促进中心城、新城多点协同发展。在市域范围内建设多个服务全国、面向世界的城市职能中心,以提高城市的核心功能和综合竞争能力。新城是在原有卫星城基础上,疏解中心城区人口和功能、聚集新的产业、带动区域发展的规模化城市地区,具有相对独立性。

3.3 在京津冀地区形成多中心网络化的区域功能格局

根据京津冀区域资源环境条件、经济社会联系、城市空间分布格局、交通体系现状及城市发展定位,在京津冀区域构筑“一主、一副、三轴、四区、多中心、网络化”的空间发展格局。具体地“一主”为北京;“一副”为天津;“三轴”即形成沿京广铁路和京石高速的北京-保定-石家庄城市带轴线,沿京津冀高速的北京-天津城市带轴线,沿京哈线、京山线和京沈高速沿线的北京-唐山-秦皇岛城市带轴线;“四区”即以环渤海湾的秦皇岛、唐山、天津滨海新区、沧州等为核心的滨海临港发展区,以北京为起点向东南延伸的京津廊发展区,沿京广线向西南延伸的京保石-邯邢衡发展区,以及以环京津燕山和太行山的承德、张家口等地区为核心的张-承发展区;“多中心”即在京津冀区域未来的发展中,应避免以某一个或几个城市为绝对中心的单一区域主导型格局,逐渐形成以北京、天津、石家庄、唐山、保定等为中心的多中心发展格局;“网络化”即以基础设施为依托,将区域发展的多中心特征从形态上延伸到功能上,重点加强与联系区域间的放射状城际快速交通通道为纽带的京津冀区域综合交通网络的建设。

4 促进京津冀区域协同创新

伴随着中关村国家自主创新示范区的建设,以

及天津滨海新区、河北唐山被列入国家创新型城市试点城市,京津冀区域具备了良好的协同创新基础。发挥京津冀区域的创新资源优势,强化区域协同创新,建设中国创新中枢,将促进京津冀区域加快转变经济发展方式、提升产业结构水平、提高资源利用效率、减少环境污染和生态破坏、提升区域整体实力与综合竞争力。

4.1 明确京津冀区域协同创新思路、目标和优先合作领域

京津冀区域协同创新应以区域经济社会发展的需要为导向,集成创新资源,强化高端引领作用,完善区域创新体系,形成互动共赢的区域创新合作与发展机制,以及点轴支撑的区域创新发展格局。形成创新驱动发展战略格局,将京津冀区域建设成为中国经济社会发展的创新中枢、创新型国家建设的先导区、国家知识创新核心区、产业技术创新示范区。围绕原始创新能力提升,区域产业升级,解决资源、能源与环境问题,社会文化建设等方面确定协同创新的优先领域。

4.2 建立健全京津冀区域协同创新的组织协调体系

京津冀区域协同创新为京津冀区域经济社会发展服务,三地政府是京津冀区域协同创新的主要组织与实施者。建立各省市领导的定期联席会议制度,组建京津冀区域协同创新研究中心,围绕京津冀区域发展中的重大战略问题,开展跨区域的创新驱动发展战略研究,使之成为京津冀区域创新发展的综合性研究平台和国际一流的智库。协同创新研究中心实行联合主任负责制,以发挥各地的主动性和积极性,形成网络化治理结构。

4.3 积极探索京津冀区域协同创新模式

京津冀区域创新体系建设应以提高区域创新能力、建设高端创新区域为目标,以服务区域经济社会发展为主线,整合区域创新资源,构建以企业为主体,开放型、国际化的区域协同创新体系,形成三大创新系统(知识创新系统、技术创新系统、创新服务体系)、四大技术创新链条(高新技术产业技术创新链条、重化工技术创新链条、先进制造技术创新链条、现代服务业技术创新链条)、五大创新服务平台(大型科研仪器设备共享平台、教育信息化共享网络平台、创新投资合作平台、知识产权信息共享与交易管理平台、政府信息交流与共享平台)协同创新

发展的新格局。

4.4 构建联合攻关、自主创新的创新合作平台

促进京津冀区域的创新合作,必须加快创新资源的交流融合,提高创新资源的使用效率,搭建资源共享、技术研究合作与转移、产业合作的平台。相互开放重点实验室与研究基地,共享科技创新平台。围绕京津冀区域的优势产业、重点产业进行技术联合攻关,积极促进区域创新资源整合,建立提升自主创新能力的金融、财税和政府采购政策。

4.5 建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系

围绕京津冀区域经济社会发展中的重大关键、共性技术问题,以企业为主体,以产业技术创新为重点开展联合攻关。推动京津冀区域的技术转移与交流,以技术转移服务机构为依托,组建京津冀区域技术交易联盟,联合制订有关管理方法,促进技术推广服务的发展。建立技术信息共享与交流的合作机制,搭建技术交易信息网络平台,联合举办大型专题国际论坛、各类展示会、展览会等,为京津冀区域技术转移或成果跨地区推广、引进国际项目提供系列服务。

4.6 打造“京津科技新干线”,使之成为京津冀区域协同创新的引擎

京津科技新干线是指从中关村国家自主创新示范区到天津滨海新区的呈带状的高新技术研发与产业密集区。建设京津科技新干线,将有助于京津冀区域和中关村全球科技创新中心的建设,有助于京津冀区域产业升级和经济发展方式的转变,有助于经济体制和科技体制改革的深化,有助于国家创新驱动发展战略的实施。探索北京、天津共同建设“京津冀科技创新示范区”、支持园区间的创新合作、设立重大创新合作专项等来推进其建设与发展。

5 北京对周边地区的辐射效应

北京作为京津冀区域的核心城市,未来应当重点强化北京的辐射带动作用,着力提升城市的国际交往功能、文化中心功能、科技创新功能、国际商贸功能,打造国家创新城市和科技服务业城市,增强对京津冀区域及国内外其它地区的辐射带动作用 and 影响,提升京津冀区域的科学发展能力和区域整体实力。

5.1 扩大科技服务业辐射带动

应着重提升北京科技服务业的辐射能力,发展面向区域的金融、信息、商贸流通等服务,以及技术、产权等要素市场,增强对区域生产组织和要素配置的能力,以北京为中心,增强科技服务业的辐射带动作用,大力发展服务外包(信息技术外包、业务流程外包等),将科技服务业的服务半径拓展到京津冀区域及全国,引导区域发展和结构调整,促进区域整体服务业水平的全国提升,为打造世界城市区域奠定基础。

5.2 增强临空经济的辐射带动能力

以枢纽空港和天竺综合保税区为依托,大力发展临空关联型(物流、配送及适宜于空运的高新技术企业等)、临空附属型(会展业、分销中心等)、机场服务型(临空服务区、临空居住区、观光旅游区等)等临空经济,积极开展保税服务和离岸金融业务,增强临空服务功能,努力建成辐射东北亚、面向全球的临空经济区,使该区发展成为中国和京津冀区域凝聚各种资源、联系世界的窗口与基地,成为京津冀区域接轨全球经济的“全球门户”和区域中心。

5.3 提高首都科技创新的辐射能力

以中关村国家自主创新示范区为核心,积极开展技术合作研究,提升区域整体创新能力。充分发挥科技资源的“溢出效应”,带动周边地区经济和社会协调发展。通过向周边地区提供科技发展基金,科研院所和高新技术企业等与周边地区共建研究中心,在资源开发、生态建设、特色产业培育方面提供关键技术,分散布局研发产业化基地,引导科技成果向周边地区转化,发展高新技术产业或利用扩散技术改造提升传统产业,逐步形成“研发在北京,转化在周边”的格局。

5.4 发挥首都总部经济的引导作用

总部是公司配置资源的中枢,会带动资金流、物流、技术流等的集聚,促进资源配置水平的提高和现代服务业的发展繁荣。将总部经济的发展与完善京津冀区域的整体功能有机地结合起来,持续扩大北京总部经济的影响。支持总部企业到周边建设生产基地和配套服务基地,促进总部经济与产业结构升级的良性互动,进一步拓展总部经济的产业链条,充分发挥它的聚集效应、扩散效应,带动现代服务业等相关产业的发展,促进区域产业结构升级。

5.5 带动区域公共服务水平提高

充分发挥首都公共服务资源优势,逐步提高北京的医疗、教育、文化等优势资源的覆盖面和可进入性,积极开展联合办学、跨区域远程医疗、远程教育等社会事业领域的交流与合作,提升周边地区社会发展水平,促进享受公共服务机会均等化。

6 建立健全京津冀区域协调机制

区域的合理分工与协调发展很大程度上是市场选择的结果,政府的作用主要在于创造条件,构建形成良好的合作机制。京津冀区域的发展,一方面有赖于一批重大项目的具体运作;另一方面也有赖于创造形成符合市场经济要求的新型区域合作机制,形成推进京津冀区域快速发展的机制保障。

6.1 建立信息沟通机制

搭建区域沟通平台,利用现代互联网等先进技术,实现各地政务、商务及公共信息的公开、交流与共享,建立定期和不定期的区域论坛、会晤及信息沟通机制。信息沟通应该包括政府、媒体、民众等多个主体,在政府主导的基础上,应积极依托媒体等渠道,鼓励企业,以及协会、社团等民间组织的跨地区沟通交流,不断疏通信息渠道,为企业跨地区寻求商机和加快要素流动降低交易成本服务。

6.2 建立市场开发机制

实现区域经济的协调发展,根本上要依靠区域市场体系的完善。区域内应进一步扩大开放力度,协调区域利益关系,挖掘周边地区巨大的市场容量。联手完善商品市场,发展物流与贸易合作,实现物畅其流,特别是要建设农副产品统一市场和农副产品联合检验检疫体系;充分整合区域旅游资源,合作开发旅游市场,实现营销市场一体化,共同推进区域内无障碍旅游。

6.3 建立要素流动机制

人流、物流、资金流的畅通是区域经济一体化的必要条件。要积极创造条件,突破体制障碍,建立要素流动机制,相互开发要素市场,实现区域内资金、技术、人才等要素的自由流动。建立政策协调机制,在税收、土地利用、人才流动、社会保障、争议解决等方面加强地区间的政策协调,实现区域利益最大化和各方利益的公平分享。

6.4 创新区域合作机制

积极消除地方性政策壁垒,建立相关制度,引

导、约束和保障区域公共领域合作的良性发展。推进区域发展规划的制定,加强交通基础设施一体化的投入和管理机制、合作产业园的税收与核算机制等方面的政策研究,加快区域一体化利益共创共享机制的建设,加强区域市场监管和准入标准等方面

的对接。

参考文献

- [1] 李国平,孙铁山,李岱松等. 京津冀区域发展报告(2014)[R].北京:科学出版社,2014.

Countermeasures on Regional Integration of Beijing–Tianjin–Hebei

LI Daisong

(*Beijing Institute of Science and Technology Assessment, Beijing100035, China*)

Abstract: The paper studies countermeasures on collaborative innovation and development of Beijing–Tianjin–Hebei, such as to clear functional positioning, accelerate regional cooperation, ease non core functions of capital prudently, promote collaborative innovation, improve the radiation effects of Beijing to the surrounding areas and establish regional coordination mechanism.

Key words: Beijing–Tianjin–Hebei; integration; collaborative innovation