

解構京津冀一體化
首都大手術篇

三之一

編者的話：

「京津冀（北京、天津、河北）一體化」戰略自2004年被首度提出，10年來進程緩慢，遭遇困難重重。今年國家主席習近平親自督戰，主張適度疏解首都功能，藉此點燃京津冀協同發展的「加速器」。隨着相關規劃即將出爐，本報推出「解構京津冀一體化」系列專題，從多角度探討戰略滯不前原因、當前可行方案、未來面對困難等，並邀請知名學者專家從理論層面進行前瞻性分析，以饗讀者。

河北

定位：華北原材料和製造業基地、都市型農副產品生產基地和重要的商貿物流中心
現行產業分工：堅決化解過剩產能；加快傳統工業向高端裝備製造業、信息技術等新興產業轉型升級；提升休閒旅遊、現代物流和金融服務等服務業規模和水平；實施創新驅動發展戰略和促進農業增效農民增收。

北京

定位：國家政治中心、文化中心、科技創新中心和國際交往中心
現行產業分工：發展智力產業，原則上不再發展一般製造業，做大節能環保產業，用互聯網思維改造提升傳統產業。

天津

定位：北方經濟中心、航運中心和加工製造業中心
現行產業分工：突出港口經濟、集群經濟，加快發展先進製造業、現代服務業、現代都市型農業。

習近平親督戰
北京下放功能
京津冀合一
打造大首都

「京津冀一體化」的構想始自1984年「首都圈」概念，30年來進程緩慢。今年習近平親自督戰，主張為北京做「外科手術」，適度疏解北京的功能，藉此點燃京津冀協同發展的「加速器」。過去四個月，中央成立多個層級的京津冀協調領導機構，外界疾呼的高層協調機制基本成型。即將出爐的規劃有望打破「河北熱，北京冷，天津不冷不熱」的僵局，「大首都城市群」誕生在望。

■香港文匯報記者 海巖

隨着中國經濟的崛起，京津冀地區在中國經濟版圖中的分量漸趨下滑。由於行政區域間的利益博弈，以及「一畝三分地」的發展思維，三地的發展嚴重失衡，京津兩地「大城市病」纏身，河北則出現「環京津貧困帶」。

首都動手術 轉移功能減負

過去京津冀一體化步履艱難，外界多歸結為河北積極，京津冷淡，缺乏頂層設計和高層推動。今次中央再啟京津冀一體化戰略，與以往顯著不同，北京首次被置於問題源頭和「發動機」地位。習近平親自劃定北京「手術」的基本方案，要求北京將教育、醫療等一些社會公共服務職能轉移出去。至於首都行政性機構的外遷，則表態「從長計議」。

國家發改委國土開發與地區經濟研究所所長肖金成向本報指出，當首都功能趨於「包羅萬象」時，城市負擔偏重，國際上通行的辦法是產業外遷和功能轉移，同時建設副中心或新城，完善區域分工體系，此輪京津冀協同發展正是循此路徑，解決京津冀面臨的不同難題。

高層級協調 專注創新產業

京津冀一體化規劃雖未出爐，但據消息人士透露，過去四個月中，中央成立多個層級的京津冀協調領導機構，外界疾呼的高層協調機制基本成型。中央政治局常委、國務院副總理張高麗5月組織會議，出面協調京津冀大氣污染防治工作，意味着更高層的協調機制開始運行；國家發改委層面成立專門小組負責起草規劃和協調溝通，在其內部增設相關專職部門亦在此輪規劃考慮中。另外，環保、交通、金融、財稅等部門也成立協調領導小組，旨在促進三地政策協調，並盡快出台改革方案。

按照習近平的要求，即將出爐的京津冀協調發展規劃對北京經濟和產業進行重新規劃。習近平早前提出「菜心產業」論，「北京搞產業，要做菜心，不要做白菜幫子」。第一產業中，發展林業的意義大於種糧食；第二產業中的一般性產業，尤其是帶有污染性質的產業要清理出去；第三產業中的區域性物流基地、區域性專業市場要轉移出去。北京方迪研究院研究總監陳智國認為，所謂「菜心」產業即是「創新」，北京做大創新，以中關村創新資源、創新要素、創新基因的跨區域轉移，來實現京津冀大區域創新一體化。

目前來看，對京津冀協同發展最積極的還是政府。無論是承接產業轉移、功能疏解，都是政府在主導，北京及河北省的一些城市甚至提出，要把京津冀協同發展納入領導幹部綜合考核評價中。企業這一市場力量主體的聲音並不多見。

國家發改委城市與小城鎮改革發展中心主任李鐵指出，「以北京人口外移和控制人口為目的，來搞京津冀一體化，不是一個好方案。通過行政手段解決人口疏導，是完全違背城市圈規律的。政府的職責是打破行政割據和提升河北城市公共服務，其他的則交由市場選擇」。

社福制度實現真一體化

北京市社會科學院副院長趙弘亦指出，歷史上北京結構調整曾有過教訓，將工業企業總部和製造全部搬到外地或郊區，造成高端人才流失，工業品牌基本消亡，以失敗而告終。他建議，先要創造條件，讓

行政割據須打破
終極主導看市場

周邊區域具備了承接北京功能疏解和產業轉移的條件，然後再逐步推進產業結構調整。一方面是硬條件，就是基礎設施條件，加快北京與周邊地區的城際鐵路建設。另一方面是軟條件，就是制度環境，破除高考制度、養老制度、醫療制度等方面的制度瓶頸，才能真正實現區域的一體化。

稅費市場機制疏解轉移

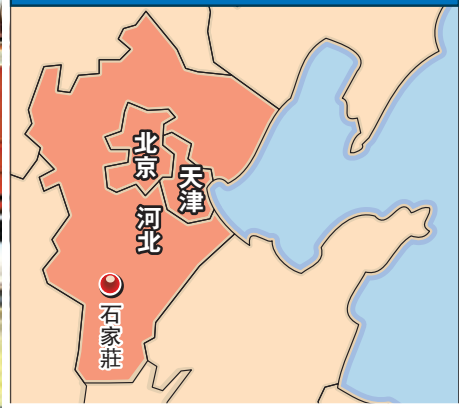
北京市門頭溝區副區長李昕則建議，利用稅費等市場機制進行產業的疏解轉移，用稅收來區分不同地區的產業分工。有必要建立國家級協調機構，妥善處理京津冀三地利益格局的分配、創新稅收機制等問題。可考慮建立「京津冀」一體的公共預算收入，公共預算收入僅用於區域公共產品的消耗；通過生態補償、財政轉移支付方式協同三地的利益分配。對於區域中基礎設施和產業的重複性建設，可以採取重複建設的約束性稅收政策等。

有觀點認為，京津冀協同發展中，亟須一個超越三方的協調機構來推動。中國人民大學教授陳秀山對此指出，從短期看，出於突破制度性障礙、大項目協調等考慮，國務院層面成立協調機構是必要的。但長期看還是要由市場力量來決定。

京津冀協同發展大事記

- 1982年：《北京市建設總體規劃方案》中首次提出「首都圈」概念。
- 1986年：環渤海地區15個城市共同發起成立了環渤海地區市長聯席會。
- 2004年：京津冀發改部門達成旨在推進「京津冀經濟一體化」的「廊坊共識」。商務部和京、津、冀等7省區市達成《環渤海區域合作框架協議》。
- 2008年：「第一次京津冀發改委區域工作聯席會」召開，簽署建立促進京津冀都市圈發展協調溝通機制的意見。
- 2010年：河北省政府出台意見，提出了在規劃體系等6個方面啟動與北京的「對接工程」。
- 2011年：國家「十二五」規劃提出「推進京津冀區域經濟一體化發展，打造首都經濟圈」。
- 2013年：習近平在北戴河主持研究河北發展問題時，提出要推動京津冀協同發展。
- 2014年：習近平對京津冀協同發展作出一系列指示。京津冀一體化被提到國家戰略層面。

京津冀位置圖



合作心態缺
產業轉移難

改革開放30年來，從「京津冀一體化」，到「大北京地區」、「京津冀都市圈」，再到「首都經濟圈」，無論概念如何變遷，人們對京津冀一省兩市合作的期待始終如一。然而時至今日，京津冀依舊是「京」、「津」、「冀」，業界主要歸納出四大原因。

一是觀念和心態，天津是中央直轄市，發展水平高，長期以「不跟你玩」的心態自居；二是行政主導型經濟，存在各種行政性限制，產業調整沒有跳出行政區劃界線；三是要素市場發育滯後，生產要素在區域內的流動不暢，區域合作還沒有上升到產業融合的高度和層次；四是國有企業比重大，市場化進程緩慢，民營經濟薄弱；五是產業配套能力差，如北京電子產業規模大，但配套基地大都選在廣東，因周邊的配套能力遠不如廣東。

京津爭做經濟中心

「天津和北京爭奪之間，實質就是爭奪『北方經濟中心』。」河北省社科院原副院長楊連雲說，改革開放後，中央批准的北京市城市總體規劃中從沒有「經濟中心」，但北京實際上一直在把自己打造成經濟中心；天津雖然在2006年被國務院批准為北方經濟中心，但其經濟總量與北京相比有較大差距，且後邊大連、沈陽、青島追得很緊，「也不怎麼服它」。

隨着北京產業轉移和功能疏解提上日程，河北、天津承接北京產業轉移的爭奪戰已經開始，專家卻潑冷水。

利益格局改變遇阻

北京工業佔比重很小，只有18%，可轉移的產業並不多。河北希望能將高新技術產業的生產基地放到該省，研發在北京，但北京希望將生產基地放到其遠郊區，「關鍵看北京願意放棄多少」，在楊連雲看來，最大的障礙還是利益格局改變，這「牽扯到稅收和就業問題，要改變利益格局，還得看中央的統一規劃」。

此外，三地在產業布局上仍有同質化傾向。以汽車為例，京津冀均有汽車工業，各有上百家配套企業。過去十幾年，京津冀產業合作步履艱難，突顯三地產業合作的困境。楊連雲指出，至今京津冀在產業布局沒有具體規劃，除了此前確定的首鋼搬到曹妃甸、北汽製造廠搬到河北黃驊，還沒看到其他大的動作。

■北京部分產業將要轉移出去。圖為位於北京的北汽製造廠車間，該廠將要搬到河北黃驊。 資料圖片