

解構京津冀一體化
改革通經脈篇

三之三

交通環保先行
產業梯度轉移

創新財稅制
解GDP緊箍咒

京津冀協同發展，交通、環保一體化先行，產業梯度轉移，以此「打通經脈」、化解最緊迫的生存壓力，但要走出京津冀一體化二十年無果的困境，破除橫亙在京津冀之間龐大利益和體制鴻溝，唯有改革才是根本之策。消息人士表示，習近平親自督戰，承諾解除GDP考核的「緊箍咒」，意在借一體化讓京津冀充當全面改革的「示範區」，在高層推動下，涉及深層次機制的財稅體制改革、建立生態補償機制等，可望率先有突破性進展。

■香港文匯報記者 海巖

京津冀一體化三步走

- 第1步：交通設施一體化
- 第2步：產業梯度轉移
- 第3步：政策福利一體化

天津 外貿

河北 重工

京津冀產業分工

近期京津冀一體化新舉措

警務航空合作：建立全國首個警航區域合作平台，三方將在重大安保、突發事件、反恐防暴等方面展開合作。

衛生應急合作：簽署「京津冀突發事件衛生應急合作協議」，建立「突發事件信息通報制度」。

通關一體化：7月1日起北京、天津海關實現通關一體化，10月將擴至石家莊。

檢驗檢疫一體化：三地實施「進口直通、出口直放」政策。

體育協同發展：推進「環京津體育健身休閒圈」建設。

產權交易一體化：成立「京津冀產權市場發展聯盟」，建立三地統一的要素市場。

專

家分析，京津冀一體化可大致分三步走，首先是交通基礎設施一體化，使河北近京區域發展成首都圈的衛星城，承接部分首都功能，並發展成協調發展的城市群；第二，產業梯度轉移，形成產業鏈空間優化格局；第三，政策、福利一體化，促進要素流轉與共同市場形成。這其中，政府的作用在於建立市場化機制，消除行政壁壘與破除地方保護，現有的財政、稅收、政績考核等體制機制都亟待改革。

跨地區深改 實現市場化

外界分析，如何在推動京津冀一體化中落實十八屆三中全會改革精神，實現市場和政府之手的協調配合，事關全面改革大計。專家預計，京津冀可能成為區域財政、稅收、生態補償等改革的實驗區。

習近平早在2月26日座談會上就向京津冀三地官員承諾解除「緊箍咒」，政績不再簡單以國內生產總值論英雄，不拿GDP作為唯一考核標準，「不要怕因為某些產業不留在北京會影響政績，政績最後看綜合指標，看總體要求的實現程度」。

國家發改委國土開發與地區經濟研究所所長肖金成指出，無論是產業轉移，還是縮小公共服務差距都涉及到財政問題，京津財政實力強，河北實力偏弱，需要對現行的財政體制進行改革，創新稅收分成、財政共享、生態補充以及共同投資等多個層面機制。

設引導基金 為首都減壓

北京市社科院副院長趙弘早前提出建議，將京津冀區域作為國家財稅體制改革的實驗區，比如探索「首都財政」，將北京從繁重的經濟發展壓力當中解脫出來，專職做好首都服務。另外，設立京津冀協同發展引導基金，對於一些首都城市功能疏解和產業轉移給予一定的利益補償，以市場化機制引導產業和功能向周邊疏解。

最新消息稱，河北與北京就產業轉移後的財稅分成達成基本共識，產業轉移涉及的企業，存量財稅收入歸北京，增量收入由京冀分享。早前首鋼搬遷到唐山曹妃甸，當時兩地約定稅收繼續歸北京，曹妃甸主要獲益解決就業問題，而今北京和河北在稅收分成上進一步達成共識，實際上是解除了阻礙區域內產業轉移的最重要障礙。

建生態特區 設補償機制

此外，京津冀統一環保立法、統一監管標準和聯合執法、共建生態補償基金等改革亦在規劃中。北京方迪研究院研究總監陳智國認為，在張家口、承德等北部地區設立生態特區非常必要，其生態建設所付出的成本、犧牲發展的代價未得到相應體現，面臨較大經濟發展壓力。生態特區核心是要建立京津冀區域間市場化的清潔供水交易機制，建立下游對上游、開發區域對保護區域、受益地區對受損地區的生態補償機制，探索跨地區、長效化的生態補償機制。

另外，京津冀三地還在考慮設立跨區域協調機構及共建基金。國家發改委宏觀經濟研究院副院長馬曉河認為，京津冀有必要設立一個專門統籌協調跨區的基礎設施建設的機構，三地每年各出一部分錢給這個機構，專門用來建設跨區之間的公共設施，如斷頭路、斷頭天然氣、水管等，共建共贏。

設權威機構
掌區域調控

歐洲許多國家都有大都市圈或經濟圈的區域規劃和重大基礎設施建設的協調機構和制度，並賦予相應的規劃和調控權。大巴黎區跨多省，設有一個建設機構，掌握一定資金，對各個省區之間的大區公共設施進行統一建設。

美國：市政府簽約有償共享

在協調區域性矛盾時僅靠單一城市政府的力量是無法解決一些問題的，有的大都市區在城市政府之上探索建立了具有較高權威性的區域政府。在這方面，美國「雙城大都市區議會」和「波特蘭大都市區政府」是成功的範例。

簽訂政府間的合約，是美國在城市群協調管理中的另一種創新。城市群內成員政府間簽訂合約，在一些公用設施建設方面簽訂政府間的合約，就可以在解決資金問題的同時避免「搭便車」現象。洛杉磯市投資46億美元興建巨型污水處理廠，與周邊29個城市簽訂合約有償共享，是這種協調機制的成功範例。除此之外，簽訂合約方式還應用在社會安全與消防等方面，普遍受到歡迎。

日本：東京擔當中樞管理城

相比於美國波士華城市群（波士頓—紐約—華盛頓）自然發育而成，日本城市群的發展呈現出很明顯的政府計劃特徵。經過多年發展，目前，大東京都市圈的中心城市——東京為整個城市群體的中樞管理城，它的主要功能是對整個城市群體的政治、經濟活動實行集中、統一的組織管理，其他城市的活動是在中心城市的統一規劃下展開的，這些不同類型的城市在一定程度上減輕了工業過度集中帶來的住房緊張、環境污染和交通擁擠等問題。

德國：立法保交通協調合作

德國則用法律確保城市間交通協調合作。城際間多種交通方式必定涉及多個城市、多個部門協調合作。運營時刻表、票價和票據形式等都要有協調統一管理。在德國，是誰在這些「婆婆」間進行協調呢？

首先，德國通過一系列立法，明確了城市公共交通屬社會公益事業，聯邦、州、市鎮在城市公共交通發展中擔負主要責任。地方政府通過公開招標的形式購買公共交通運輸服務。政府不參與公共交通的運營和組織，但對服務質量、數量有詳細的監管和考核。

另外，交通運輸協會（交通聯盟）也發揮着重要的協調作用，它承擔着一個區域內公共交通標準的制定，服務質量和數量的監管，時刻表、運營模式、車票樣式和票價的統一等工作，最大程度為乘客提供高效便捷的城際公共交通服務。

產業市場化
減行政干預

京津冀三地正在加快構建一體化大交通，正在編制的京津冀一體化交通方案顯示：到2020年，京津冀三地將形成9000公里高速公路網和主要城市3小時公路交通圈，9500公里的鐵路網和主要城市1小時高鐵交通圈，京津冀海陸空全方位對接。國家發改委綜合運輸研究所城市交通研究室主任程世東卻指出，北京早應該開始輻射帶動周邊，但目前還在集聚，這不是交通能夠解決的問題。京津冀一體化應該破除行政屏障，讓市場機制充分發揮作用。

京金融 津外貿 冀重工

程世東認為，京津冀一體化發展之所以落後，原因在於，城市行政級別決定了其獲取資源的能力，很難通過市場改變現有產業格局。

區域經濟一體化發展關鍵是在於區內各城市有合理的功能分工和產業合作，以便形成一個大的產業集群。京津冀事實上已有分工和比較優勢，區域經濟一體化似乎不難：北京在政治中心之外，還是金融中心，更集中優勢教育科研資源，可以為整個區域提供金融和研發功能；天津百年前就因為海港等對外交通條件而開埠成為北方商貿中心；河北則因交通、原材料、產業基礎等比較優勢成為鋼鐵等重工業集中之地。

解放計劃思維 政策公平統一

但京津冀區域經濟一體化提出多年，卻遠未發展成為分工合理和產業互補的經濟圈，程世東認為，原因就在於計劃思維和行政手段。近期關於京津冀的種種討論，仍有明顯計劃色彩。京津冀協調發展的重點在於破除原有的行政地域障礙，讓市場機制更好地發揮作用，而區域範圍的劃定意義並不大。

程世東還指出，京津冀協同發展規劃的重點不在於交通等基礎的規劃和設施，而應着力於協調機制和軟環境的打造。大氣污染嚴重等現實因素也要求，今後天津、河北不能沿襲唯GDP論，通過京津冀一體化要優惠政策、要大項目；應該明確各城市的功能定位和分工，而不是行政干預產業發展甚至項目，「更多地讓市場反映真正的區位優勢和成本」。過往行政干預產業和企業已經導致了產業鏈和產業集群發育不良，今後應當促進公共資源均等，政策公平統一，為各地發展提供公平的環境，讓市場和產業發展推動形成真正的經濟圈。

社会保険

养老医疗保险咨询受理

失业生育工伤保险咨询受理

择业代理咨询受理

■專家倡導京津冀政策、福利一體化，促進共同市場形成。圖為社保大廳。