

京津冀协同发展背景下张家口与北京绿色经济合作机制研究

■ 史伟利 邓正升

摘要：京津冀协同发展的关键在于发展绿色经济。本文从梳理京张绿色经济合作的有利条件入手，在深入分析张家口与北京绿色经济合作面临挑战的基础上，提出了张家口与北京绿色经济合作机制创新的重点，力求探索出一条经济发展与环境保护相得益彰的绿色发展新路子。

关键词：协同发展 绿色经济 合作机制

京津冀协同发展的主要任务是发展经济，但发展的经济是以不牺牲环境和浪费资源为代价的“绿色经济”。绿色经济是以维护生态环境为目标，以合理使用资源为手段的一种平衡式经济。它与我国提倡的生态经济、循环经济有着异曲同工之处。张家口处于北京的上风上水方向，距离北京又近，虽然在绿色经济方面与北京合作多年，借助于国家和北京市政府在生态工程建设方面的支持，实现了绿色经济的快速成长，但与北京的经济水平相比，差距还很悬殊。息息相关的生态联系和日益频繁的经济往来，将北京与张家口联结成了一个唇齿相依的共同体。在京津冀协同发展的背景下，作为我国首都的北京现在最大的需求在于生态环境的改善，而张家口发展绿色经济恰好与北京的需求相一致。

一、京张绿色经济合作的有利条件

(一) 张家口紧邻北京是京张绿色经济合作的天然优势

北京确定产业转移承接地需要考虑的因素很多，单从产业转

移成本角度来看，毗邻北京的环京周边诸城市无疑是首选之地。张家口在环北京周边地区诸城市中，位于北京西北部，具有承接北京产业外溢的地理区位优势。加之张家口又地处京、晋、冀、蒙四省的交界，是连接北京与西北地区的重要通道与交通节点，过去由于交通不发达，区位优势不太明显。2019年京张高铁开通后，其与北京的时空距离大为缩短，进而区位优势突显。优越的区位条件为张家口承接北京传统产业外溢与经济辐射带动提供了重大机遇。张家口应紧紧抓住京津冀协同发展的历史机遇，主动寻求与北京进行产业对接与经济互补，推动自身经济社会的快速发展。

(二) 京张联合承办冬奥会是京张绿色经济合作的超级引擎

2015年北京联合张家口申办2022年冬奥会的成功为该地经济发展提供了新契机。奥运经济前景广阔，是奥运会承办地经济社会发展的超级引擎。京张联合承办的第24届冬季奥运会中，张家口赛区有8个场馆，承办冬奥会中的大部分雪上比赛项目。站在全世界的角度来看，能有机

会承办到奥运会的地方肯定是凤毛麟角。张家口一旦成功承办了这届奥运会的雪上项目，就势必会声名远播。由于这届冬奥会在我国历史上尚属首次，所以国家对此奥运场馆建设极为重视，先后向张家口投资124.4亿元用于奥运场馆建设与基础设施的改善。因冬奥会而成为国际知名城市的张家口，理应借助这次承办第24届冬奥会的契机，积极招商引资，吸引众多国内外高薪产业、绿色产业、冰雪产业入驻；主动对接北京外溢的产业、疏解的功能，实现奥运经济以及交通、旅游等相关产业的跨越式发展。

(三) 北京生产要素优化配置是京张绿色经济合作的历史机遇

北京人口、产业密集，交通与环境压力与日俱增，其人口、产业的移转以及交通、环境压力的疏解自然离不开与其周边地区之间的合作。改革开放前，由于我国实行的是计划经济，故而北京与其周边地区之间是以竞争为主导，协作只是徒有其名。改革开放后，伴随着经济体制向市场经济的转变，北京与其周边地区之间的经济协作开始提上议事

日程；但由于当时国有经济占主导地位，其间的经济协作主要由政府来主导，经济合作成效不太大。近年来，北京在快速向国际现代化大都市迈进，正着力通过产业结构调整来解决诸如大气污染、水资源短缺、电力紧张、交通拥堵、环境容量趋于饱和等诸多难题。北京生产要素优化配置导致部分产业外溢，客观上需要紧邻北京的一些城市积极加以承接。作为环京周边城市的张家口理应抓住这次北京产业转移的历史性机遇。

（四）张家口完善的交通体系是京张绿色经济合作的必要基础

虽然站在区域一体化的视角，京津冀区域交通网总体布局尚存在一定缺陷，尤其是西北方向经张家口的客货运输必须经北京枢纽分流，由此给北京带来了一定的过境运输。在京张共同承办第24届冬奥会的助力下，张家口的交通基础设施建设已大幅提升。截至2020年底，张家口的高铁、高速公路、机场等交通基础设施建设都取得了新突破。京张、张大、张呼等高铁的建成通车，大大缩短了张家口与周边城市的时空距离。在高速公路方面，随着京新三期、二秦、京蔚、延崇高速的建成，张家口高速公路通车里程达1298公里。为满足第24次冬奥会民航运输需求，促进张家口经济社会快速发展，张家口宁远机场改扩建工程现已全部完工，年旅客吞吐量大幅提升。可见，张家口市交通运输网络已日趋现代化，对京张

经济产业对接会有很大助益。

（五）京津冀协同发展战略是京张绿色经济合作的重要契机

改革开放后，我国的综合国力在不断提升，但京津冀经济发展不平衡问题一直存在。对此，三地人民政府虽然采取了许多措施加以解决，但成效并不显著。一直到2014年2月26日，习近平总书记亲自主持召开了一次具有里程碑意义的座谈会，在听取了京津冀三地领导的工作汇报后，当即发表了关于京津冀协同发展的重要讲话。这次座谈会后不久，国家率先成立了京津冀协同发展领导小组，组织编写了《京津冀协同发展规划纲要》，后经中共中央政治局审议通过后即发布实施。至此，体现习近平总书记深远战略眼光的京津冀协同发展国家战略正式形成。由于京津冀协同发展国家战略是国家由上至下顶层设计的结果，推行动力自然强劲。张家口理应顺势而为，借助这股东风，主动与北京进行经济产业对接，实现自身经济的快速发展。

二、张家口与北京绿色经济合作面临的挑战

（一）经济发展水平不均衡

在市场经济条件下，中心城市发展后一般会向周边欠发达城市辐射，自然而然地会带动周边地区共同发展。这就是经济学中所谓的“辐射效应”。北京作为京津冀区域的中心城市，其招商引资、政策扶持、金融支持乃至

经济规模在区域城际竞争中处于绝对优势地位。这种优势对周边地区产生的影响并非是“辐射效应”，而是“虹吸效应”。“虹吸效应”多年作用的结果，就是其与周边地区经济发展的差距在不断加大。按常住人口计算，2020年北京市人均GDP为167640元，人均可支配收入为69434元；而张家口市的人均GDP则仅为36174元，人均可支配收入为25674元。比如，张家口市赤城县东卯镇四道甸村与北京市延庆县干家店镇花盆村，地理上是山水相连，自然条件相同，产业结构均以农业为主，但两者在经济上则是冰火两重天。

（二）深层次产业分工与协作不够

北京与张家口在三大产业比重和技术层次上存在着明显的产业梯度。由产业梯度所引发的产业转移已成为京张产业合作的引擎。张家口是北京的近邻，双方产业合作与对接极具潜力。近年来，京张产业合作已由过去的对口支援提升到了优势互补、实现共赢层面。北京与张家口产业对接的主要表现，一方面是北京的生产基地向包括张家口在内的环首都周边区域扩散，另一方面是张家口等周边地区的产业研发机构向北京集聚。2020年7月底，张家口与北京协调推进的76个冬奥项目已完工51个，其余25个项目正在按台账计划加快推进；全市共有48家公立医院与北京62家大医院开展帮扶合作项目64个。但由于两地产业协

调发展受行政体制障碍的影响，各自都存在因追求财政收入增长而限制传统产业外移或产业链外延，导致北京对张家口经济拉动作用不明显。在产业发展上存在各自为战、产业协作存在同质竞争的现象，影响了北京与张家口两地经济整体优势的发挥。

（三）人才开发一体化进程还需加快

京津冀区域内高校和科技产业园区云集，科技、教育、文化实力比较雄厚，人才科技资源相对充足。本世纪初，京津冀三地就对人力开发一体化建设达成了“共识”，并进入了实质性推进阶段。2005年6月8日，京津冀共同签署了《京津冀人才开发一体化合作协议》。由于各地经济发展水平存在差异，同时受行政区划界限的束缚，其间的人力资源市场分割较为严重，一体化进程相对缓慢。一是重竞争、轻合作。各地合作主要表现为竞争中的合作，而且仍以竞争为主。二是重个体、轻整体。各地人才交流与合作单兵突进多，多向互动少，整体效能发挥差。三是重眼前、轻长远。各地合作中急功近利现象严重，缺乏长远战略眼光。各地虽然都表示要促成人才在区域间的无障碍流动，但因顾及人才流失的因素，在人才流动政策上多有限制。

（四）生态环境保护工作未达到预期

从1995年开始，北京就多次向包括张家口在内的水系上游部分区域提供了水资源保护资

金、调水补偿款等，用于支持上游水源涵养与生态建设。2006年开始，京冀两地政府又先后共同实施了密云、官厅水库上游地区“稻改旱”工程，京津风沙源治理工程，首都水资源保护工程等。近年来，张家口市根据河北省政府的统一部署，结合本地生态环境与经济社会发展的实际，借助北京市政府的支持，采取了一系列措施大力改善本地的生态环境。但由于生态工程普遍存在“重投入、轻管护”问题，加之对农牧民自主参与和民间资本投入重视不够，导致张家口生态环境保护未能达到预期。目前，京津冀三地大气污染治理效果虽然显现，但每年仍然有一段时间会频繁遇到大气重度污染天气和沙尘天气。

（五）区域协调机制还有待加强

区域间存在着优势互补，优势互补会带来资源配置的优化，资源配置优化会带来潜在的商机。作为经济利益相对独立的京津冀区域各部，如果协调不好就会产生市场画地为牢与体制各自为政等问题，从而使潜在的商机无法转化为现实的商机。不同的市场主体受各自不同的利益驱使，往往对一些事关区域全局的问题很难达成共识，这种情况下迫切需要建立合理与高效的区域协调机制来加以推动。在没有行政隶属关系的城市与地区之间，建立正式或非正式跨地域的经济协调机制，不但有利于加强彼此间的横向联系，还有利于区际公

共事务和各种利益关系的统筹协调。目前，中央相继成立了京津冀协同发展领导小组以及京津冀协调发展专家咨询委员会，但尚未形成系统、有效的协调机制，已直接影响到了京津冀区域经济一体化的进程。

三、张家口与北京绿色经济合作机制的完善

（一）京张经济发展差距缩小机制

解决京张经济发展不均衡问题，除了要充分发挥北京的经济辐射作用外，张家口全力提升自身经济水平也不可或缺。考虑到京津冀协同发展，对张家口的功能定位；张家口的经济发展必须走绿色发展之路，必须将经济增长与生态改善、资源开发与永续利用结合起来，大力发展资源节约型和生态保护型“绿色经济”。为此，一是需建立绿色经济绩效评价考核机制，以此作为经济发展的指挥棒，引导市场主体在追求自身利益最大化的同时还要重视全局利益与环境效益的发挥。二是强化政府的政策引导。政府应按照巩固基础产业、改造传统产业、壮大优势主导产业、培育新兴产业的总体思路，通过财政补贴、贷款贴息、发行国债、税收返还等财政激励手段，规划与引导产业进行转移，以弥补市场缺陷，促进产业优化调整。

（二）深化产业优势互补机制
从城市竞争因素看，在京津

冀产业转移存在多维度选择的大背景下,京津冀周边具备承接产业转移条件的城市众多。张家口与北京的产业发展各有侧重,具备一定的互补关系。北京的科技实力强劲,第三产业发展基础非常雄厚;但由于其资源环境承载力有限以及建设生态宜居城市的需要,迫使其需关、停一些高能耗、高污染产业。加之,北京的能源、交通、基础设施日趋紧张,使产品的运营成本大幅上升,企业的投资回报相应被挤压,迫使部分企业产能向价格相对低廉的环首都周边地区转移。而张家口虽然经济发展水平相对落后,但在承接北京产业转移方面具有一些得天独厚的条件。张家口应立足自身实际,充分利用与北京的资源、空间、区位、交通等区域比较优势,完善产业对接政策,优化投资和创业环境,积极承接北京各类生产要素的溢出,迅速提升张家口自身的经济发展水平。

(三) 建立科技人才柔性流动机制

所谓科技人才柔性流动机制,就是采取“不求所有,但求所用,不求所在,但求所为”的灵活用人方式,完善科技人才创业服务机制,鼓励高层次人才在完成本职工作的前提下兼职参与项目研发、技术服务、科技攻关等。在北京与张家口两地人才环境相差悬殊的情况下,张家口可以灵活地采用“借鸡生蛋”的方式来实现北京人才资源的有限共享,促进本地产业技术的升级。

一个优秀的科技人才,往往可以带出一支高水平的创新团队,可以催生出一批自主的创新成果。北京具有全国最大的科技人才库,汇集了国内外众多的优秀科技人才。张家口应充分利用紧邻北京的便利,积极发挥市场机制在人才资源配置中的引导作用,建立岗位聘用、项目聘用、项目合作等科技人才柔性流动机制,从北京重点引进本地亟需且在国内外处于领先水平的科技带头人及其他高级人才。

(四) 完善生态环境保护机制

保护环境、改善生态是京津冀区域协同发展的基础和前提。京津冀协同发展,必须突出绿色经济,切实加强生态建设,加大环境保护力度。绿色经济与传统经济两种发展模式相比,最本质的特征是环境友好与资源节约。为此,其一,要充分认识到生态环境保护工作在京津冀协同发展中的重要性和紧迫性,采取有效措施解决经济发展过程中所衍生的各类生态环境问题。其二,进一步完善京张生态补偿机制。京张区域生态补偿者,应是处在下风下水方向作为生态受益者的北京,而受补偿者应为实施稻改旱、退耕还林、退牧还草以及因重污染关停一些企业的张家口。其三,设立专项财政资金,对在生态环境保护方面做出突出贡献者予以奖励,以鼓励“清洁生产”“绿色生产”等,扶植生态环保项目的投资和生态环保企业的发展。

(五) 建立有效区域协调机制

建立有效的区域协调机制,一是建立规划指导协调机制。由于京津冀协同发展战略的特殊性,政府决策方面的统一部署和规划是非常关键的。京津冀协同发展是一个宏大的系统工程,必须从规划入手,积极发挥规划的引导和龙头带动作用。作为描绘京津冀区域发展远景蓝图的规划,其编制一定要站在区域统筹协调的高度,体现绿色经济理念,贯彻可持续发展战略;坚持经济建设、资源节约与环境保护并重,在区域层面上推行绿色发展模式。二是充分发挥市场调节机制。在引导与调控经济时,要淡化政府行政色彩,打破资源配置的行业、区域和所有制界限;坚持以市场为导向,充分发挥市场在资源配置中的基础性调节作用;以产业发展为依托,以经济利益为纽带,实现区域内各行政单元之间的合作共赢。■

参考文献:

[1] 王红梅,鲁志辉. 申奥成功对张家口经济发展的提振效应研究[J]. 经济与管理,2020,(5).

[2] 叶振宇,张万春,张天华等. “十四五”京津冀协同发展的形势与思路[J]. 发展研究,2020,(11).

[3] 王新军,魏冠明. 推动济南深度对接京津冀协同发展对策研究[J]. 山东经济战略研究,2020,(7).

[4] 徐小云. 京津冀协同发展与流通业竞争力分析[J]. 现代企业,2020,(3).

(作者单位:河北建筑工程学院经济管理学院)

责任编辑:康伟