

# 京津冀协同发展：进展、问题与建议

徐唯燊

**摘要：**经过五年努力，京津冀协同发展在动力源作用发挥、非首都功能疏解、新“两翼”建设、重点领域突破等方面取得积极进展，但仍面临民生领域、产业转移、协同创新、区域治理等方面问题。为进一步推动京津冀协同发展，必须以规划为引领，共享公共资源、加强产业对接、发挥政府作用、推进多元共治。

**关键词：**京津冀协同发展 非首都功能疏解 产业转移升级 区域治理

2019年是京津冀协同发展战略实施五周年。经过五年努力，京津冀协同发展已经进入滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难的阶段。2020年是《京津冀协同发展规划纲要》提出的中期目标实现之年，任务更艰巨、更重要，需要下更大气力推进。本文梳理了京津冀协同发展新进展，归纳了当前仍存在的问题，并提出了一些建议，以期京津冀协同发展走向纵深提供参考。

## 一、京津冀协同发展取得积极进展

### （一）动力源作用有效发挥

2019年京津冀区域坚持向改革创新要动力，发挥了引领高质量发展的动力源作用。从经济总量看，三地GDP合计84580亿元，占全国8.5%，第三产业实现增加值56481亿元，占全国10.6%。从增长速度看，京冀

GDP增速都不低于全国平均水平，特别是河北增速亮眼，比全国平均增速高出0.7个百分点。从重点产业看，北京产业高端化趋势明显，规上工业中高技术制造业增加值增长率高于全国平均水平0.5个百分点；天津服务业快速提升，规以服务业中高技术服务业企业营业收入增长19.3%；河北先进制造业迅猛发展，仪器仪表制造业增加值增长达88.7%。

### （二）非首都功能有序疏解

北京立足自身定位，稳步推进非首都功能存量疏解，严格控制非首都功能增量。2019年退出一般制造业企业399家，疏解提升市场和物流中心66个，拆除违法建设腾退土地5706公顷；截至11月不予办理新设立或变更登记业务累计达2.28万件，“散乱污”企业等基本实现动态清零。

随着非首都功能疏解，北京

“大城市病”逐渐缓解。人口数量得到控制，2019年末常住人口2153.6万人，比2016年末减少19.3万人，连续三年负增长。资源环境压力下降，2019年城乡建设用地减量30平方公里，单位GDP能耗和水耗分别下降4%和3%。人居环境显著改善，“留白增绿”完成绿化1686公顷，建成区公园绿地500米服务半径覆盖率达到83%。

### （三）新“两翼”建设有力推进

北京城市副中心城市框架逐步构建，规划设计导则编制完成，城市绿心实现8000亩绿化造林主体栽植，三大文化设施和综合交通枢纽开工。市级行政中心正式迁入，涉及35个部门、165家单位、1.2万人；通州区与廊坊北三县整合规划编制完成，52个合作项目进展顺利。

河北雄安新区规划建设稳步推进，起步区控规和启动区控详

**基金项目：**本文系2020年度国家发展和改革委员会重大课题《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》的阶段性成果。

规获批，出台金融、开放等 11 项配套政策；南拒马河防洪治理工程等 67 个重点项目开工，中电科、清华大学智能实验室等一批企业和科研机构落户；白洋淀湖心区断面水质提升到Ⅲ类，“千年秀林”新增造林 20 万亩。

#### （四）重点领域实现新突破

交通一体化取得成效。铁路方面，京张高铁、京雄城际北京段开通运营，加上前期开行的市郊列车，轨道上的京津冀初步形成。公路方面，京礼高速北京段完工，京津冀三地区域间高速公路断头路全部打通，环首都“半小时通勤圈”逐步扩大，京津保一小时交通圈顺利实现。机场方面，大兴国际机场建成通航，北京进入航空“双枢纽”时代。

生态环境质量显著改善。大气污染方面，三地空气质量有效改善，2019 年京津冀两地 PM2.5 年均浓度分别同比下降 17.6% 和 5.8%，为六年来最好水平，天津重污染天数由 2013 年的 49 天减少到 15 天。生态建设方面，三地继续推进各项生态工程，2019 年 1 至 11 月京津风沙源治理二期造林 1.76 万亩、封山育林 23 万亩。

产业升级转移取得进展。转移方面，河北承接非首都功能取得新成效，12 家中关村企业进驻雄安中关村科技产业基地，目前雄安新区本级注册登记企业 3190 家，多数来自北京。升级方面，北京高精尖产业快速发展，燕东集成电路生产线等一批项目

落地，发布首批 10 项重大应用场景和 20 项央企应用场景。天津战略性新兴产业加快发展，国家新一代人工智能创新发展试验区获批，优势产业提质升级，汽车产量逆势突破 120 万辆。

三地协同创新加速推进。北京辐射带动作用有效发挥，一批创新成果在京津冀转化应用。2019 年 1 至 11 月，北京输出京津冀技术合同成交额超 210 亿元，累计超 990 亿元；中关村企业在京津冀设立分支机构累计超 8000 家。河北协同创新步伐加快，2019 年共建省级以上创新平台 98 家，吸纳北京技术合同成交额 200 亿元以上。

公共服务共享取得进展。医疗方面，京津冀医学临床检验结果互认项目增至 36 项，133 家河北省内医疗机构与 278 家京津医院实现检验结果互认。教育方面，北京对口支持雄安新区 4 所学校全部挂牌。

## 二、京津冀协同发展存在的问题

### （一）疏解过程中民生领域的困难

疏解对居民生活造成影响。北京疏解非首都功能的举措之一是关闭部分对内销售的市场和商店，这类疏解对象很多与生活关系密切，搬迁和拆除势必会影响到居民日常生活，且这类疏解是在政府强力推动下实现的，未来

很可能会变相恢复。事实上，疏解是复杂的系统工程，只有以不影响城市生活便利性为前提，才能真正实现吐故纳新。

公共服务难以向京津冀疏解。

北京疏解非首都功能的难点之一是怎样疏解部分服务全国的公共服务。鉴于一些在京高校、医院等属国家部委直接管辖，且利益关系复杂，北京协调难度大。加之这类机构多为事业单位，职工多具有北京户口，通常不愿意迁出北京，即便是疏解也多是核心区迁入郊区，或在京津冀办分校、分院，整建制迁入京津冀的情况并不多见。

### （二）产业协同中转移升级的问题

承接平台布局分散，部分承接能力偏低，有同质化竞争倾向。目前，京津冀共同确定了“2+4+46”的产业承接平台，天津提出了构建“1+16”承接格局，河北明确了 5 个协同协作平台、4 个特色专业平台、33 个个性化平台的承接平台体系，尽管京津冀两地承接平台数量众多，但不乏功能相似的平台。一些承接平台设置在城市开发不充分的区域，周边区域产业配套不完善，范围经济优势不强，公共服务难以适应落地企业的要求，仍有企业留不住、难发展的问题。

京津冀创新链和产业链对接不畅。北京在基础研究和原始创新方面具有优势，但推动河北传统产业转型升级的创新供给还很



不够。北京科研主体更多是高校和科研院所，研发经费更多来自政府，而政府资金支持的创新多是研究导向，对成果转化不够重视，容易产生创新链和产业链的对接不紧密，这使北京的创新供给与河北的技术需求出现错位，阻碍了北京对周边贫困落后地区辐射带动作用的发挥。

（三）协同创新中效益释放的瓶颈

京津冀区域创新资源共享不足，三地创新主体间联系还不够紧密。北京是全国科技创新中心，拥有众多国家级科技创新平台。河北平台偏少，仅有国家重点实验室12家、国家企业技术中心51家，在全国只处于中游。虽然三地通过创新券合作实现了

部分平台共享和设备共用，但其支持范围和便捷性等仍有改进空间。虽然三地为解决京津创新资源闲置与河北技术需求难以满足并存的情况，设立了京津冀基础研究合作专项，但经费数量无法有效满足区域产业关键共性技术需求。此外，河北有时在人才支撑、营商环境等方面难以符合京津技术转移方要求，使得部分创新资源跳过河北向长三角和珠三角转移。

（四）区域治理中政策协同的问题

京津冀区域治理主体主要是各级政府，企业、居民和非政府组织还不是完全意义上的治理主体。尽管近几年企业和非政府组织参与意愿增强，相关活动增

多，但多元主体共同治理的格局尚未形成，仍缺少参与治理的途径，难以对政府治理活动、结果形成压力，这与国外成功的大都市圈治理形成鲜明对照。

京津冀区域还未实现治理上的协同高效。现有文件在权责关系、约束体系、监督机制等方面还不健全，总体上是引导作用大于统筹作用。由于缺少相关规则规范政府行为、调节政府关系，导致地方政府在政策执行时具有主观性，进而酿成一定程度的区域冲突。此外，京津冀三地还未就一些领域的政策协同达成一致意见。如在环境治理方面缺少统一的规划，政策执行上也存在差异，执行标准和力度不一致，影响最终治理效果。

### 三、推动京津冀协同发展的建议

（一）坚持民生为本，共享公共资源

疏解非首都功能对居民的影响主要在购物、就餐、居住等方面，必须妥善解决，提高居民生活的便利性。应“特事特办”，在社区划出专门区域发展小型服务业，努力形成品牌化、连锁化的服务网络，可以根据社区年限、规模、档次等的差别，创造特色服务模式。对已经疏解的区域性批发市场，如果确有对内销售，可在近郊补充高质量专业市场（如花卉、装饰等），满足居民

基本需要。应在发展新区加大居住用地投入，探索通过多种途径提供针对就业人口的住房，打造可以就近工作生活的组团。

应继续探索三地公共服务的合作，把公共服务的疏解放在协同的大框架中，逐步培养承接和发展优质公共服务的节点城市。北京可选择这些城市作为试点，投资其医院、学校、养老等公共服务机构，改善其服务水平，而不是简单地把疏解等同于搬迁，并制定政策支持其优质公共服务延伸到周边地区，以快速提高这些地区的服务质量。

(二) 坚持需求导向，加强产业对接

北京应坚持科技创新应与河北传统产业转型升级、环境保护、冬(残)奥会筹办等技术需求相适应的原则，尽快解决北京创新供给与河北技术需求错位的问题。发挥北京原始创新、河北研发转化的互补性，使京冀创新链和产业链紧密对接。三地可围绕区域产业关键共性技术联合攻关，合作突破阻碍技术发展和成果转化的难点和堵点。

三地应以“2+4+46”个产业承接平台为支撑，探索京津冀区域“众创空间-孵化器-加速器-产业园区”无缝对接机制，打造特色产业园区，避免同质化竞争。承接地应完善对转移企业的保护政策，在土地、资源、用工等方面予以保障，降低企业生产成本；应加强区域产业配套，主

动做好服务，营造良好环境，加强区域内同类企业的生产联系，提高协作水平，促进集群发展。

(三) 坚持市场选择，发挥政府作用

京津冀三地应完善市场机制，推动高质量协同创新。积极推动创新资源优化配置，通过新一代信息技术，构建协同创新的市场机制，实现三地创新资源的自由流动、创新人才的优化布局和创新成果的有效对接。形成三地统一的要素市场和技术交易服务标准，推动人员资质、专业技能、创新成果等互认，享受同等优惠待遇。建立京津冀科技中介服务机构联盟，提高跨区域资金和技术的对接效率，加速成果转化。

京津冀三地应完善政府层面的资金投入机制，可设立京津冀协同创新投资基金，由三地财政从研发资金中划出专项支持协同创新，重点用于联合科技创新、搭建创新平台、优化创新环境等。应做实协同创新政策对接，建立完善区域统一社会保障制度、重大课题联合申报共同承担制度、科技合作成果奖励制度等，为协同创新提供全面有力的制度保障。

(四) 协调各方利益，推进多元共治

京津冀协同发展最大的困难在于利益不平衡。在协调三地关系上，应明确政策协同中的权责利，将利益协调机制内化到政

府功能中。要关注河北的利益表达，建立合理的利益分享机制，如跨区域项目、企业转移、“飞地经济”财税分享机制，把三地维系在公平分享利益的体系中。中央和京津应通过财政补贴、税收返还等方式，对处于弱势地位的河北进行倾斜性利益转移，以平衡各方利益。

京津冀协同发展涉及方方面面，只依靠政府难以实现整体性治理，需要主动寻求企业、居民和非政府组织参与治理，增加互动、增进互信。应培育京津冀区域的行业协会、战略联盟、商会等，健全完善社会团体管理办法，提高非政府组织的公信力，使其成为京津冀协同发展的重要载体。要开辟居民参与治理的途径，通过咨询、论坛等形式，丰富政府与民间的交流。

#### 参考文献：

[1] 张亚鹏. 京津冀产业协同发展反思：一个整体框架设计[J]. 区域经济评论, 2018, (2).

[2] 叶堂林, 祝尔娟. 京津冀科技协同创新的基本态势[J]. 人民论坛, 2019, (12).

[3] 蒋敏娟, 张弦. 新时代京津冀协同发展及影响因素研究——基于整体性治理关键变量的分析框架[J]. 行政论坛, 2020, 26(6).

[4] 安树伟, 王瑞娟. 京津冀协同发展的三个难点问题[J]. 前线, 2019, (6).

(作者单位：国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所)

责任编辑：代建明