

京津冀协同发展的历程、成效与推进策略

张 贵 孙晨晨 刘秉镰

摘 要:京津冀协同发展上升为重大国家战略后,取得了阶段性显著成效,建设“什么样”的人口经济密集地区、“怎样”推进人口经济密集地区优化开发等一系列重大理论和现实问题得到系统回答。然而,对标 2030 年战略目标和国内发展较快地区,京津冀地区仍存在发展差距,在利益分配、跨区域协作、内生动力培育、对外吸引力塑造等方面仍面临着一些困境。推动京津冀协同发展迈向更高水平,应以新发展理念引领区域高质量发展为主线,着力推进“新机制”建设、“新空间”布局、“新要素”集聚、“新引擎”打造、“新品质”提升和“新治理”探索,加快构建京津冀三地政府间的利益共同体、市场主体间的经济共同体、社会民众的命运共同体,并最终形成更高阶的“区域共同体”。

关键词:京津冀协同发展;新发展理念;区域共同体

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2023)05-0090-15

随着京津冀协同发展向纵深推进,一种人口经济密集地区优化开发的新模式、一条内涵集约发展的新路子正在形成,传统区域发展和开放型经济新体制的理论与实践也正在被赋予全新内涵。当前,我国发展仍然处于重要战略机遇期,但发展所面临的机遇和挑战都有新的变化,对科学认识京津冀协同发展提出了新要求。基于此,本文系统回顾京津冀协同发展自上升为重大国家战略以来的变革历程,梳理协同发展的施政逻辑与成效,阐释协同发展面临的现实困境,进而提出全力推进京津冀协同高质量发展的战略取向。

一、京津冀协同发展的政策演进历程

数十年来,京津冀三地经济体量差异较大,区域发展格局呈现“两头大、中间小”的“哑铃型”

特征,大量生产要素集聚京津,河北经济社会发展处于劣势。为破解上述问题,早在 1981 年,原国家计委牵头编写制定《京津唐地区国土规划》,成为政府部门研究京津冀一体化的开端;此后的 30 余年里,京津冀区域发生多次重大战略布局调整,但少有实质性进展。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视京津冀区域发展,于 2014 年 2 月将京津冀协同发展上升为国家战略,掀开了京津冀三省市发展新的历史篇章。京津冀协同发展战略的实施,系统回答了人口经济密集地区发展“怎么看”“怎么干”等一系列重大理论和现实问题。习近平总书记多次发表重要讲话、作出重要指示,强调京津冀协同发展是一个大战略,要通过疏解北京非首都功能,调整经济和空间结构,探索出一种优化开发的模

基金项目:国家社会科学基金重大项目“雄安新区创新生态系统构建机制与路径研究”(18ZDA044);教育部哲学社会科学实验室专项资金资助项目“区域发展战略与政策的评估、模拟与设计”(ZX20220103);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代区域协调发展战略研究”(20JZD028)。

作者简介:张贵,南开大学京津冀协同发展研究院秘书长,南开大学经济行为与政策模拟实验室教授、博士生导师;孙晨晨,南开大学经济学院博士研究生;刘秉镰,南开大学京津冀协同发展研究院院长,南开大学经济与社会发展研究院院长,教授、博士生导师。

式,走出一条中国特色解决“大城市病”的路子,形成新增长极。这一重大国家战略经历了长时间的酝酿与快速发展。本文以 2019 年 1 月习近平总书记考察京津冀地区并主持召开京津冀协同发展座谈会为界,将其大致划分为两个阶段。

(一)“谋思路、打基础、寻突破”的谋篇布局阶段

习近平总书记指出,“京津冀协同发展意义重大,对这个问题的认识要上升到国家战略层面。”^[1]这一要求增强了推进京津冀协同发展的自觉性、主动性、创造性。一是建立协同发展的领导机构,加强顶层设计。2014 年 6 月,中央批准成立京津冀协同发展领导小组。2015 年 4 月,中共中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,明确了京津冀区域的功能定位、发展目标、发展阶段、空间布局及需要率先取得突破的重点领域,三地协同发展自此有了纲领性文件,相关政策举措陆续出台(见表 1)。二是制定发布专项规划。2015 年末,《京津冀交通一体化发展的标准化任务落实方案》《京津冀协同发展交通一

体化规划》《京津冀协同发展生态环境保护规划》正式发布,围绕各自领域提出了具体目标要求。2016 年 2 月,全国第一个跨省市规划——《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》印发实施,明确了京津冀地区未来五年的发展目标,为纵深推进京津冀协同发展提供了科学指引。三是科学构建京津冀城市群空间布局。在“一核、双城、三轴、四区、多节点”布局的基础上,2016 年 5 月,中共中央政治局会议审议《关于规划建设北京城市副中心和研究设立河北雄安新区的有关情况的汇报》,促成北京新“两翼”棋子落定。2017 年 4 月 1 日,中共中央、国务院决定设立河北雄安新区,2018 年 4 月批复《河北雄安新区规划纲要》;2018 年 11 月,北京市直机关工委等部门迁入城市副中心行政办公区办公,标志着城市副中心行政办公区启用,京津冀区域空间布局日趋完善。此外,推动三地做行政壁垒的“除法”。在创新方面,2016 年 6 月,国务院批复《京津冀系统推进全面创新改革试验方案》,促进创新资源合理配置,推动三地打造协同创新共

表 1 谋篇布局阶段中央有关京津冀协同发展的重大举措

时间	重大举措
2014 年 2 月	京津冀协同发展正式上升为国家战略
2014 年 3 月	将“加强环渤海及京津冀地区经济协作”写入中央政府工作报告
2014 年 6 月	中央批准成立京津冀协同发展领导小组
2015 年 4 月	中共中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》
2015 年 12 月	《京津冀协同发展交通一体化规划》发布
2015 年 12 月	《京津冀协同发展生态环境保护规划》发布
2016 年 2 月	《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》印发实施
2016 年 3 月	中共中央政治局常委会会议审议并原则同意《关于北京市行政副中心和疏解北京非首都功能集中承载地有关情况的汇报》
2016 年 5 月	中共中央政治局会议审议《关于规划建设北京城市副中心和研究设立河北雄安新区的有关情况的汇报》
2017 年 4 月	中共中央、国务院决定设立河北雄安新区
2018 年 4 月	中共中央、国务院批复《河北雄安新区规划纲要》
2018 年 11 月	北京市扶贫支援办、北京市直机关工委、北京市保密局等部门迁入北京城市副中心行政办公区办公
2018 年 12 月	《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016 年—2035 年)》获批

同体;在产业布局方面,工业和信息化部会同京津冀三地制定了《京津冀产业转移指南》,提出构建“一个中心、五区五带五链、若干特色基地”(简称“1555N”)产业发展格局,初步建立了较为完整的产业疏解政策体系和协调统筹机制。

(二)“滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难”的高质量发展阶段

2019年1月18日,习近平总书记主持召开京津冀协同发展座谈会,指出“当前和今后一个时期进入到滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难的关键阶段,需要下更大气力推进工作”^[2]。这是在新的历史条件下习近平总书记深刻把握世界百年未有之大变局的历史趋势、立足我国区域发展战略全局、着眼于京津冀协同发展的阶段性特征所作出的重大判断,为这一重大国家战略的实施明确了新的历史坐标。这一阶段的着力点是,推动区域实现高质量发展,保持协同发展的平衡性、协调性、可持续性,努力创造新时代高质量发展的标杆。

当前,以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局为京津冀协同发展创造了有利的现实条件。第一,疏解北京非首都功能成为京津冀协同发展的“纲”。2019年1月,习近平总书记在主持召开京津冀协同发展座谈会时指出,“紧紧抓住‘牛鼻子’不放松,积极稳妥有序疏解北京非首都功能”;2021年7月《河北雄安新区条例》颁布,2023年1月出台了《河北雄安新区支持北京非首都功能疏解总部企业创新发展六条措施》。第二,交通一体化成为京津冀协同发展的突破口。中央相继批复《京津冀城际铁路网规划》《京津冀交通一体化暨雄安新区综合交通运输体系建设三年行动计划(2018—2020年)》《京津冀协同发展交通一体化规划(2019—2035年)》;2021年2月印发的《国家综合立体交通网规划纲要》提出要加快推进京津冀地区交通一体化,建设世界一流交通体系,高标准、高质量建设雄安新区综合交通运输体

系;2022年发布的《“十四五”新型城镇化实施方案》提出到2025年,包括“轨道上的京津冀”在内的主要任务基本完成。同时,中央和地方有关单位发布《支撑雄安新区交通运输高质量发展标准体系》,签署《世界一流津冀港口全面战略合作框架协议》,加快建设交通强国先行区;《北京大兴国际机场临空经济区总体规划(2019—2035年)》获得批复,提出到2025年初步形成京冀共建共管、经济社会稳定、产业高端、交通便捷、生态优美的现代化绿色临空经济区,推动京冀空港共建进入实质性建设阶段。第三,京津冀世界级城市群布局 and 空间结构进一步得到优化。国家“十四五”规划纲要明确提出高标准高质量建设雄安新区、高质量建设北京城市副中心和推动天津滨海新区高质量发展,党的二十大报告再次强调要“高标准、高质量建设雄安新区”。当前,随着《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》《河北雄安新区总体规划(2018—2035年)》等规划文件的落实,北京城市副中心建设全面拉开,雄安新区转入大规模发展建设新阶段。2020年3月,国务院发布《北京市通州区与河北省三河、大厂、香河三县市协同发展规划》,制约“北三县”融入通州区的障碍正在得到破解;2021年11月,国务院印发《关于支持北京城市副中心高质量发展的意见》,将“北三县”纳入与通州区一体化高质量发展示范区建设中,为京津冀世界级城市群建设提供有力支撑。2022年9月,京津冀三地签署了《京津冀营商环境一体化发展合作框架协议》,在完善市场准入与监管机制、助企纾困发展等方面开展一系列深层次改革,大大地激发了市场主体活力,有助于打造国际一流的营商环境高地。

二、以新发展理念统领京津冀协同发展的成效

经过九年多的建设,京津冀协同发展战略以新发展理念为统领,在创新、协调、绿色、开放和

共享五个方面成效显著,北京“大城市病”等突出问题得到缓解,初步形成了协同发展、互利共赢的新局面。

(一)深化科技资源整合,“协同创新共同体”建设稳步推进

推动协同发展,根本在于创新。京津冀向改革创新要动力,初步形成了定位清晰、分工明确、开放共享、协同一体的协同创新格局。一是协同创新载体平台不断完善。三地共建科技园区,为科技协同创新提供有力支撑。以北京中关村为抓手,先后成立天津滨海中关村科技园、保定中关村创新中心和雄安新区中关村科技园等科技合作园区。截至目前,中关村企业在津冀设立分支机构累计9500余家。高校院所与地方政府共建科技园区(创新基地)成为开展共性关键技术研发、科技成果转化的重要途径。由北京高校院所牵头,相继与津冀共建新一代人工智能发展战略研究院、中国工程科技发展战略天津研究院和清华廊坊科技园等。以科技金融合作为突破口,科学技术部与京津冀共同设立“京津冀协同创新科技成果转化创业投资基金”,支持三省市科技成果转化转移转化。数据显示,北京面向津冀的技术合同成交额已由2014年的83.2亿元大幅跃升至2022年的356.9亿元,年均增长率达19.96%。二是创新要素共享日益紧密。三地依托科技创新券互认、建设科技创新公共服务平台等举措,推动科研基础设施、科学仪器设备和科学数据平台等资源共享;以京津冀协同创新、技术转移协同创新等联盟为纽带促进高校、科研院所等科研机构的协同协作,凝聚京津冀三地创新要素资源,促进人才、知识、技术、资本、服务等创新要素实现跨区域流动与无缝对接,有效助推开放式创新体系构建。三是科技合作迈上新台阶。三地联合设立京津冀科技创新协同专项、京津冀基础研究合作专项等课题,共同组织“京津冀区域大气污染联防联控支撑技术研发与应用”等国家级项目,共建京津冀军民融合半导体产业联盟、京津冀数

字农业产业技术创新战略联盟和京津冀数字经济联盟等,为三地联合攻克“卡脖子”技术提供强效支撑。

(二)推动跨域互利协作,区域发展鸿沟有效弥合

三地发展相互促进、相得益彰,解决了诸多长期以来想解决但没有解决的问题,区域发展不平衡、不充分问题得到有效遏制。一是北京非首都功能得到有效疏解。北京深入实施“疏解整治促提升”专项行动,一般制造业企业、四环内区域性专业市场集中疏解任务基本完成,一批医疗、教育单位向津冀转移布局。第一批市级机关已正式迁入城市副中心,一批重点疏解转移项目已在雄安新区有序落地。同时,北京人口调控机制也得到有效发挥,2021年北京常住人口2188.6万人,完成控制在2300万人以内的目标。二是高标准、高质量建设雄安新区加快推进。雄安新区自设立以来,有力有序有效承接北京非首都功能疏解,取得阶段性成果。现在已由顶层设计转入实质性建设阶段。起步区、启动区扎实推进,容东片区基本建成,容西、雄东、胥岗等片区已进入稳定开发期。截至2022年底,240个重点项目已累计完成投资5100多亿元;初步形成信息技术与智慧科技、基础设施建设、绿色生态、电力与新能源、现代金融服务五大产业。同时,北京非首都功能疏解进入中央单位和相关地区协同发力的关键时期,逐步推进“1+N+X”政策体系,进一步形成了北京非首都功能疏解的关键方案。雄安新区在发展高端高新产业和承接北京非首都功能疏解两方面都取得了长足的进步。三是三地间产业分工协作进一步深化。京津合力发展人工智能与智能制造、新能源、新材料、生物医药与医疗器械、高端装备制造等产业,引导北京龙头企业在津布局;持续加强滨海—中关村科技园、宝坻京津中关村科技城等重点平台建设,推动京津合作示范区东西区联动发展。京冀围绕“1+5+4+33”重点承接平台体系,强化产业链对接,共同发展

数字经济、新能源、生物医药和高端装备制造等重点产业,推动京张共建冰雪旅游经济,加快节能环保、新能源产业发展。四是区域空间布局逐步优化。三地落实“一核、双城、三轴、四区、多节点”布局要求,其中,北京作为京津冀协同发展的核心,首都核心功能愈发清晰;京津作为“双城”的联动引擎作用持续显现;京津、京保石、京唐秦发展轴的要素集聚作用显著;“四区”差异化发展格局初具雏形^[3]。北京城市副中心和河北雄安新区作为京津冀协同发展中的“两翼”,已由顶层设计阶段转向落地建设阶段;张北地区借势冬奥,打造冀北新高地。五是三地交通一体化持续深入。三地累计打通、拓宽对接路和“瓶颈路”2 000多公里,基本形成“四横、四纵、一环”的京津冀网络化综合运输通道格局。在公路交通网方面,基本完成国家高速公路网建设任务,“单中心、放射状”路网结构得到有效改善。在轨道交通方面,京张高铁、京哈高铁、张唐铁路、石济客专、京雄城际等建成通车,邻近城市间铁路基本满足1.5小时通达,京雄津保“1小时交通圈”已经形成;在普速铁路方面,三地铁路部门打通河北省邯郸、邢台等8个地市级城市与北京、天津、石家庄之间的地理阻隔。在港口群建设方面,津冀港口明确定位、统筹规划、通力合作、错位发展,联手打造世界一流港口群。在机场群建设方面,京津冀世界级机场群已初步形成“双核心”(首都机场+大兴机场)+“双辅助”(天津滨海机场+石家庄机场)+“多节点”(支线机场+通航机场)的三级机场梯队。

(三)坚持“同呼吸、共命运”,“碧水蓝天净土”保卫战成效显著

京津冀打破地域限制,携手发力,统筹推进区域结构调整、污染减排,走出了一条经济发展与生态环保双赢之路。一是着力打好“碧水保卫战”。三地协同发力,集中开展对“六河五湖”的综合治理,建立水污染协同治理机制,实施京津冀及周边地区跨区域集疏港联动机制,提高跨界污

染应对能力。“地下水+地表水”综合治理成绩斐然,白洋淀淀区水质达到Ⅲ类标准(良好),入海河流基本消除劣Ⅴ类水体,永定河、潮白河等五大主干河流全部重现“流动的河”^[4];三地分别清除密云水库上游、引滦用水主要污染源,有效保障密云、潘家口两大重要水源地安全。二是坚决打赢“蓝天保卫战”。三地建立大气污染防治协作机制和重污染天气应急联动机制,合力施行清洁空气行动计划和打赢“蓝天保卫战”行动,通过淘汰落后产能,调整优化产业结构,控制机动车、燃煤和扬尘污染,推行清洁取暖等措施,有效改善了京津冀地区空气质量。2022年,京津冀地区PM_{2.5}年均浓度均迈入“30+”阶段,大气污染治理成效显著。三是扎实推进“净土保卫战”。三省市进一步摸清土壤环境质量状况,科学实施耕地分类管理,严格建设用地准入管理;健全建设用地风险管控机制,着力加强污染地块环境监管,强化土壤污染源头管控,降低重点行业污染排放。“十三五”期间,北京受污染耕地全部采取了安全利用措施,435万平方米污染地块达到安全利用目标;天津土壤环境质量始终保持良好,受污染耕地安全利用率达到91%,污染地块安全利用率达到100%;河北受污染耕地全部实行分类管理,污染地块环境风险得到有效管控。

(四)对标国际一流规则,双向联动开放格局初步形成

协同是手段,发展是目的。京津冀紧紧抓住我国新一轮全方位开放格局建设机遇,促进京津冀深度融入全球价值链,进一步增强了国际竞争力。一是营商环境持续优化。企业信息互通互认范围持续扩大,由三地构建商标管理资源共享平台和区域商标品牌展示平台,建立著名商标异地保护机制和驰名商标异地申报制度,实行“一地认定、区域共认、异地联保”,互认联保商标品牌战略示范企业。科技创新券实现互认互通,为三地科技型中小企业和创新创业团队跨区域共享科技资源提供便利。电子认证一体化进展明显,

以国家电子认证技术规范为标准,在属地化管理的基础上,实现各地电子认证平台技术互联,逐步实现 CA 证书、认证结果三地互认。政务服务效能有效提升,京津冀三地及雄安新区互设“跨省通办”窗口并上线自助办服务,推动线上线下政务服务能力双提升。三地税务部门共同提出 19 项跨区域协同便利化措施,联合发布京津冀办税事项“最多跑一次”清单。市场监管执法力量持续加强,由三地市场监管部门搭建“1+N”执法协作体系,以反垄断、知识产权、食品安全和价格监督为着力点展开深入协作,共同维护公平竞争市场秩序。二是对外开放成果丰硕。以三地自贸试验区为区域开放“先手棋”,建立京津冀自贸试验区政务服务通办联动机制,已推出 4 批 179 项“同事同标”事项。推进自由贸易试验区制度创新,率先落地企业经营许可“一址多证”、融资租赁特殊目的公司外债便利化等创新政策,形成了一批可复制可推广的新经验。深度参与国际产能合作,与共建“一带一路”国家和地区的贸易额占比达到 45%,成为“一带一路”的黄金支点。提升国际交往合作水平,2022 年冬奥会、国际服务贸易交易会、世界智能大会、中国国际数字经济博览会和“5·18”经洽会等重大活动成功举办,提高了京津冀国际知名度和影响力,使其成为北方地区乃至全国吸引海外投资与深化国家合作的重要平台。九年多来,京津冀地区进出口总额从 2014 年的 3.74 万亿元增至 2022 年的 5.05 万亿元,增长 35.03%。

(五)推进公共服务共建共享,民生福祉得到切实提高

高质量发展是以人民为中心的发展。三地以满足人民美好生活需要为目标,在教育、医疗、社保和养老等领域实施一系列务实举措,让广大群众真切感受到了京津冀协同发展带来的获得感和幸福感。一是教育资源协同共享步伐加快。三地教育部门已建立常态化联络机制和对接沟通机制。在基础教育领域,中关村三小等四校挂

牌成立雄安校区,石家庄二中落户雄安,中央民族大学附属中学、中国人民大学附属小学与雄安新区展开援助办学;“北三县”与通州区共同组建基础教育协同发展共同体,“通武廊”区域推行基础教育服务均等化先行先试,加快实现教育一体化发展。在高等教育领域,三地组建京津冀协同创新联盟、京津冀经济学学科协同创新联盟、京津冀建筑类高校本科人才培养联盟等 16 个高等教育发展联盟,完善学科建设、人才培养、成果转化等方面合作机制。在职业教育领域,北京、天津分别与唐山、承德围绕职业教育开展实质性合作,京津冀卫生职业教育协同发展联盟、京津冀艺术职业教育联盟、北京城市建设与管理职业教育集团等相继成立。此外,三地稳步开展京津冀高职院校跨省市单独考试招生试点,吸引京津优质职业院校与河北省职业院校开展合作。二是医疗卫生服务共享更加便捷。三地着力深化医疗保障基本公共服务共建共享,不断完善跨省异地就医直接结算的覆盖面,持续推进京津冀检验结果互认和医学影像检查资料结果共享。在异地结算方面,三地已于 2016 年底实现异地住院直接报销,于 2019 年底实现门诊费用异地报销;九年间,京津冀地区住院费用跨省直接结算已联网定点医疗机构 4 800 余家,门诊费用跨省直接结算已联网定点医药机构 5 500 余家。在医学检验结果互认共享方面,京津冀地区临床检验结果互认的医疗机构总数达到 685 家,临床检验结果互认项目 50 项,覆盖了符合要求的二三级医疗机构、独立医学检验实验室及民营医疗机构;医学影像检查资料共享的医疗机构达到 313 家,共享医学影像检查资料 20 项,有力提升了三地医疗服务同质化水平。三是社会服务保障成果惠及更多群众。在养老服务方面,2015 年以来,设立京津冀养老服务协同发展试点机构,统筹建设特色养老服务片区,重点加强由基本养老功能衍生出的养老产业协同和相互输出,截至 2022 年 8 月,河北省养老机构累计收住京津老年人近 7 000 名。在

对口帮扶方面,北京市 14 个区与河北省张家口、承德、保定等地 23 个县(区),天津市 5 个区与河北省承德市 5 个县对口帮扶工作深入推进,由京津两市投入财政援助资金,实施帮扶项目,助力受援县(区)如期完成脱贫任务。在文化事业和文化产业发展方面,三地共同成立了文化产业发展联盟,举办了六届京津冀非遗联展等活动;在京津冀交界地区,京东休闲旅游示范区、京北生态(冰雪)旅游圈、京西南生态旅游带、京南休闲购物旅游区、滨海休闲旅游带、大运河文化带等建设扎实推进;崇礼等地大力发展冰雪旅游产业,协同建设京张体育文化旅游带,放大冬奥牵引带动效应。

三、当前京津冀协同发展面临的现实困境

京津冀协同发展战略实施以来,各项重点领域工作取得了显著成效,但与长三角、粤港澳等地相比仍存在差距,协同发展水平有待进一步提升。

(一)亟待构建完备的区域协调发展机制,理顺利益分配与补偿问题,破解区域合作中的“集体行动”困境

我国区域“各板块内部也出现明显分化,有的省份内部也有分化现象”^[5]。在京津冀一体化初期,行政的直接干预不但不足以改变经济发展不均衡的现象,反而会强化这种非均衡。目前,京津冀也出现了北京—天津的“中心—外围”二元经济格局:2014 年,河北省人均 GDP 为 4.0 万元,与京津的差距分别为 6.0 万元和 6.5 万元;到了 2022 年,河北省人均 GDP 为 5.7 万元,与北京、天津的差距却分别扩大到 13.3 万元和 6.2 万元,且天津与北京的人均 GDP 差距也拉大到 7.1 万元。经济发展差距悬殊,意味着经济主体利益诉求差异较大,合作利益分配和成本分摊的非均衡倾向更为明显^[6]。这会对区域合作构成较大威胁,导致一部分合作者失去合作的兴趣和动力^[7-8]。造成这种现象的深层原因是“分灶吃

饭”的财税体制、官员晋升激励机制等存在的局限性。尽管京津冀曾于 2015 年出台产业转移对接企业税收收入分享的“五五分成”办法,但对税收分成范围及比例的划分较为单一,各方风险分担机制不对称,在实际操作中难以落地。

同样,“集体行动”困境还发生在利益补偿方面。从补偿主体来看,政府是生态补偿中最常见的一类主体,由企业、各类组织以及第三方各类机构等构成的多样化补偿主体结构尚未成型。鉴于生态服务是具有非排他性和非竞争性的公共物品,极易导致生态资源受益方采取“搭便车”的方式无偿使用生态服务,致使主体间频繁推诿责任,缺乏对生态受益方责任的清晰界定。从补偿对象来看,京津冀生态补偿对象目前主要集中在河北全域,在生态建设和环境保护中作出突出贡献的其他利益相关主体尚未获取到公平合理的补偿措施,区域生态利益和负担分配仍存在不公平的现象。从补偿形式来看,当前京津冀的生态补偿主要以上级政府对下级政府的纵向转移支付为主,较难直观体现生态产品和服务的收益补偿关系,三省市间横向生态补偿方式亟待强化,生态产品和服务的外部效应未能实现内部化。为此,应将体制机制创新作为突破口,着眼国家发展战略全局,建立与区域协调发展相适应的利益分配机制。

(二)亟待形成多层治理的跨域协作机制,扭转区域经济动能不足态势,打破区域发展中的“囚徒博弈”困境

习近平总书记明确指出,“我国发展不协调是一个长期存在的问题,突出表现在区域、城乡、经济和社会、物质文明和精神文明、经济建设和国防建设等关系上”^[9]。从京津冀协同发展实践来看,三地仍存在产业承接转移错位、创新链与产业链失配、城市规模等级差异大等突出问题。

一是区域产业链构建和供应链保障较难。当前,京津冀产业转移仍存在着结构性矛盾。一方面,北京非首都功能疏解的部分产业类别与津

冀两地的功能定位不匹配,三地间尚未形成产业有序分工协作的局面;津冀两地存在内资企业、外资企业两种相对独立的产业配套体系,且以往“重引进、轻配套”的做法导致疏解难度较大,阻碍了三地在产业转移中实现协作共赢^[10]。另一方面,津冀部分产业承接平台存在规划不科学、基础配套条件不健全、营商环境存在短板、周边地区市场容量有限等问题,限制了承接能力的提升。此外,三地尚未完全确立产业协作治理模式,在协商讨论产业链布局及跨区域产业活动时沟通效率不高,制约了区域产业链的形成。

二是城市规模等级与城乡体系结构失衡。京津冀协同发展的出发点和落脚点,就是要解决北京“大城市病”问题,为全国乃至世界治理“大城市病”提供“中国方案”。但是,京津冀区域城镇体系结构仍存在失衡现象。根据《2020 中国人口普查分县资料》,京津冀城市群中,北京和天津是超大城市,特大城市出现断档,石家庄是城市群内唯一的 I 型大城市。北京和天津周边缺乏能够抗衡京津虹吸效应的中心城市^[11],弱化了城市群内中心城市与各节点城市间的良性互动;河北省整体城市规模偏小,城镇化潜力有待进一步提升。

三是市场活力尚未得到充分激活。一方面,三地合作过于依赖政府行政力量的推动,市场和社会的积极性尚未被充分调动。目前三地协同发展政策普遍采取跨区域、跨组织联合出台的形式,针对企业、社会组织、公众等主体的政策工具偏少,税收、补贴、保险、利益补偿等刺激市场活力的制度性设计相对不足。另一方面,京津冀地区央企、国企数量较多,区域资源配置行政色彩相对浓厚,企业的市场意识、竞争意识、服务意识较弱,市场机制作用发挥尚不充分,致使民营企业较难与国企形成耦合关系,难以推动市场产生外溢效应^[12]。

综上,单纯依靠行政力量推动区域合作的做法,容易导致合作主体为维护本地区、本部门利

益而陷入“囚徒困境”。为此,必须建立多层治理的跨区域协调机制,推动区域实现协作共赢。

(三)亟待完善激励相容的创新促进机制,推动开放创新生态的形成,化解区域协同创新中的“阿喀琉斯之踵”效应

当前,区域协同创新能力不强是三地协同发展的“阿喀琉斯之踵”,突出表现为三地科技资源和创新要素分布的不均:北京科技创新能力“一枝独秀”,2022 年北京市独角兽企业达 102 家,数量稳居全国之首;天津在信创产业等领域创新要素密集,技术驱动能力持续提升;河北仍处于资本驱动的重化工业阶段,在创新能力方面与京津存在较大差距。造成当前京津冀创新资源条块分割、相对“碎片化”的原因主要集中在四个方面。

一是现行体制的制约。当前,京津冀区域治理机构设置及分工尚未完全理顺,存在管理机构“碎片化”、部门间协调成本高等问题,导致京津冀区域创新政策的制定、实施、监督和评估尚未形成系统性、制度化、规范化的操作和管理程序。同时,分享权力和资源的做法难以突破地方政府的“本位”立场,以致影响了创新资源的合理流动和高效配置。

二是市场化力量不足。在京津冀一体化过程中,如何实现“让市场在资源配置中起决定性作用,同时要更好发挥政府作用”^[13]仍然是亟待破解的难题。当前,三地“强政府、弱市场”的格局尽管有所改善,但在激发市场主体活力、促进市场标准对接等方面仍存在短板,难以形成区域大流通市场新优势,不利于资金、技术、人才、知识产权的区域内流转。

三是社会组织机构缺位。京津冀协同创新离不开多元化、多层次创新主体的广泛参与,而目前京津冀社会组织数量较少、参与能力较弱,难以承担推进京津冀协同创新的任务。党的十八届二中全会突出强调“社会”的地位,要求“更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用”^[14]。这

就要求三地政府、市场和社会组织相互协作,对共同关注的事务进行综合治理。

四是分工协作体系不健全。京津冀地区经济集聚与人口集聚的空间分异现象突出,经济与人口相协调的空间格局优化进程缓慢,创新相对无效率^[15],阻碍了创新分工的细化以及统一大市场的高质量建设。这导致地区内部创新关联强度偏弱且结构松散,创新联系的距离成本较高,域内知识溢出水平相对较低,以致出现北京优质科技资源的“孔雀东南飞”、科技成果向南方“蛙跳式”转移等现象。

(四)亟待破除利益主体多元与经济一体化的悖论,探索全域协同治理路径,解决多重异质需求的“公地悲剧”困境

京津冀协同发展已经由单一的经济一体化阶段进入经济、社会和生态共生共享阶段,多元主体参与和多重利益共赢成为这一阶段的显著特征,也对三地协同发展提出了新挑战。

一是区域公共产品供给与福利改进有待提升。城市品质的提升离不开高质量的公共服务供给,其中以智能化、便利化、适老化、绿色化为导向的城市更新既是京津冀协同发展的内在要求,又是区域福利改进面临的重点任务。同时,三地仍需探索将市场、社会纳入公共产品供给体系,以提升公共产品供给保障水平。

二是区域价值观认同与社会力量参与尚需强化。“要发挥社会力量在管理社会事务中的作用,因为有些事情是政府管不了也管不好的,可以让群众依法实行自我管理、自我服务。”^{[16][11]}当前,京津冀地区人口的频繁流动加速了社会构成的解构、重组,可能降低区域价值观认同,对推进社会治理精细化、构建全民共建共享的社会治理格局提出了更大挑战,需要及时消弭因价值观差异而出现的不稳定因素,推动协同发展行稳致远。

三是区域社会治理和公共治理“缺位”问题仍需破解。目前,京津冀协同发展的民众参与度相对不高,存在着组织跨地域融合不够、运行机

制自主性不足、公共治理功能欠缺、协同治理渠道单一、社会力量意识较弱等问题,区域凝聚力与文化自觉亟须提升。同时,京津冀区域正面临人口管理与服务、社会矛盾化解、风险治理与公共安全维护等领域的新问题,特别是生态环境、公共交通和公共危机等“行政边界内部”的社会公共问题表现出“外溢化”和“无界化”特征,三地区域公共治理的“高度渗透性”和“不可分割性”日益明显。在此背景下,重构社会治理体系的价值、机制和知识基础成为区域社会治理变革的主题。

四、京津冀协同发展的纵深推进策略

当前,世界正处于大发展、大变革、大调整时期。站在新的历史起点上,纵深推进京津冀协同发展,应坚持以新发展理念引领区域高质量发展,通过构建“新机制”、布局“新空间”、集聚“新要素”、打造“新引擎”、提升“高品质”、探索“新治理”的路径,着力构建由京津冀三地政府间的利益共同体、市场主体间的经济共同体以及社会民众的命运共同体组成的“区域共同体”。

(一)以“新机制”推进区域治理现代化,探索构建京津冀利益共同体

体制机制创新是京津冀协同发展的“根本”,核心在于转变政府职能。目前体制机制创新的重点在于“扩权”和“扩容”。前者是指把制定和执行公共政策的权力从中央政府转移到地方政府,后者则是指地方政府在区域治理过程中“要解决的是政府应该做什么、不应该做什么,重点是政府、市场、社会的关系,即哪些事应该由市场、社会、政府各自分担,哪些事应该由三者共同承担”^{[16][9]}。通过体制机制创新促进三地政府、市场和社会的全方位、多层次、跨边界合作,是京津冀区域未来需要解决的首要问题。一是建立有效管用的协同发展战略合作机制。聚焦规划管理、项目管理、财税分享、公共服务等方面,打通政令“断头路”、畅通政策“大动脉”、完善社会“微循环”,消除地方

之间的行政限制和壁垒,打破要素流动障碍,加快建设统一大市场,极大激活区域内需,持续扩大有效供给,形成需求引导供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。二是探索建立统一编制、联合报批、共同实施的规划管理体制。基于地理信息系统(GIS)数据库,健全规划管理信息平台,逐步建成统一的“总体规划—单元规划—详细规划”三级国土空间规划体系,实行统一的基础底板和用地分类、规划基期和规划期限、规划目标和核心指标,推进京津冀协同发展各项规划成果统筹衔接、实现管理信息互通共享。三是探究项目跨区域协同管理服务机制。构建跨区域统一项目管理平台,赋予天津铁厂、芦台经济开发区、双河农场等“飞地”以及通武廊、静沧廊、“通州+北三县”等“合作区”的开发建设管理机构更多项目管理权限,针对部分领域制定统一的项目准入标准,实现招商引资政策的统筹管理。四是建立跨区域投入共担、利益共享的财税分享管理制度。建立三地财政共同投入和分享机制,以电子税务局一体化建设推动税收征管一体化,实现平台数据交互、异地办税、区域通办,共同探索对新设企业形成的税收增量跨地区分享的新办法。明确合作共建和产业转移园区的GDP、税收分解核算比例,对三地在创新项目合作中投入的人才、技术、土地、资本等要素进行价值评估,根据要素贡献大小确定项目收益分配方案,并通过税收分成等形式实现发展成果共享;对于区域协同创新共建项目和科研成果的异地转化项目,从其税收收入中提取一定比例作为区域协同创新基金,为三地创新资源开发、创新成果应用及转化提供金融支撑。五是建立健全市场准入、运行和监督机制。学习借鉴长三角地区先进经验,统一京津冀地区市场监管部门的登记注册服务事项清单,探索建立三地电子营业执照共享共用机制、推进外商投资企业登记信息共享机制;持续完善“一网通办”平台,推进线上线下政务服务能力提升,鼓励三地自贸试验区开展市场主体

登记确认制改革、代位注销、强制除名、强制注销等改革试点,建立与普通注销和简易注销登记制度相配套的市场主体退出机制。

(二)以“新空间”提升城市体系承载力,加快建设京津冀世界级城市群

“我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,对区域协调发展提出了新的要求。不能简单要求各地区在经济发展上达到同一水平,而是要根据各地区的条件,走合理分工、优化发展的路子。”^[17]京津冀应进一步优化重大生产力布局,探索构建科学合理的城镇体系,提高核心城市的辐射力和综合承载力,加快形成组团式、都市圈、城市群等京津冀区域空间“骨架”,激发京津冀区域经济活力。一是补齐都市圈“短板”。基于“中心城市+都市圈+城市群”理念,围绕北京和天津两大中心城市,加紧建设京雄保廊、津沧唐、石邢邯等都市圈,构建疏密有秩、功能互补、层级合理的“多中心+网络化”城市体系,引导人口、产业等各类资源要素在城市群范围内合理布局。二是完善都市圈的组团结构。借鉴“紧凑城市”“新城市主义”“精明增长”等城市发展理念,紧紧扭住空间布局、交通结构、生态环境、产业发展、历史文脉五大关键要素,持续破解“大城市病”。北京在形成“生活圈”“功能圈”“产业圈”三个圈层布局的基础上,应构筑“中心主城区—周边新城—临县中心”的新型组团结构,强化区域服务与辐射带动作用。天津在构建“1+N”天津都市圈的同时,应着力夯实区域发展的引擎地位,联动唐山、廊坊、沧州等城市,优化环渤海开发建设格局。三是处理好雄安新区的“四对关系”。处理好雄安新区与北京主城区、城市副中心的关系,核心是北京非首都功能集中疏解与集中承载;处理好雄安新区与周边多地的关系,核心是打造新增长极和发挥溢出效应;处理好雄安新区与河北省11个设区市的关系,核心是做到“举全省之力打造”和“与其他地区均衡发展权”并重,包括与张北地区形成的河北新“两翼”协同发展;处理好雄

安新区与北京、天津的关系,核心是创新链分工与协同。四是加快经济与科创廊道建设。充分利用交通干线、河流水系等地理空间带来的要素集聚优势,强化沿线区域经济联系与空间重组,重点沿京津、京雄(京保石)、滨唐沧干线,完善产业集群布局,加强基础设施互联互通,打造区域特色创新走廊、高新技术产业带、临海经济发展带等,以带状方式实现各城市、经济集聚区联结、协同发展。五是及早谋划海空两港航运对接。探索空港、海港一体化方案,依托京津冀的机场群、港口群,联通京津冀三地自贸试验区及创新集群,促进区域产业合理布局和转型升级,加强海上通道与中蒙俄、新亚欧大陆桥走廊的互动联系,深化与沿线国家的务实合作,加快建设国际物流中心和北方国际航运枢纽。

(三)以“新要素”支撑高水平创新,持续完善京津冀区域创新体系

习近平总书记指出,京津冀应“向改革创新要动力,发挥引领高质量发展的重要动力源作用。要集聚和利用高端创新资源,积极开展重大科技项目研发合作,打造我国自主创新的重要源头和原始创新的主要策源地”^[2]。京津冀应充分激发区域内劳动力、资本、技术等创新要素活力,形成引领全国、辐射周边的创新发展战略高地。一是做强区域创新重点支撑平台。以通武廊、静沧廊等地为突破口,推进中关村在津冀建设科技成果产业化基地;依托“自建+共建”与“共管+共享”作用路径,高水平推进京津冀地区众创空间和科技成果转化基地等创新平台的建设管理,加快北京新机场临空经济合作区、京冀曹妃甸协同发展示范区和渤海新区北京生物医药园等一批协同创新园区建设,助力三地实现协同创新常态化、创新资源配置市场化、创新产业适配化及区域创新效能最优化。二是建设多元化的京津冀创新联合体。聚焦区域主导产业、战略性新兴产业中的关键核心技术,打造一批由创新型龙头企业引领的产业技术创新共同体。着力发展一批由平

台科技企业、产业互联网平台牵头的创新共同体,建设一批创新街区、产业园区等公共科技创新服务平台,鼓励建立跨协会、跨联盟、跨区域融合创新组织,打造开放的产业创新共同体,打造多主体全要素集聚的区域创新联合体。三是谋划增设京津雄创新特区。立足北京、天津和雄安新区的功能定位,以“一核、两城、三带”为基本骨架,构建以核心城市为支点、以交通干线为纽带、以人才流动为抓手、以功能疏解为载体、以制度创新为重心的区域创新特区^[18],实行人才、资金、技术和数据的特殊监管政策,探索可复制可推广的典型经验。四是加快培育国家战略科技力量。京津冀应着眼全国乃至全球创新版图重构,构建以原始创新为基点的创新体系,统筹推动国家实验室、国家重点实验室、工程技术研究中心、省部共建国家重点实验室建设,形成多层次的国家战略科技力量。北京是整个京津冀地区创新驱动的源头和主动力。在北京建设国际科技创新中心的同时,还应在天津和雄安新区构建完备的创新开发和应用体系^[19],推进北京科技创新成果向津冀就近转移转化。五是完善区域创新服务体系。建设一体化的技术交易服务体系,提升京津冀技术交易平台的规范化水平和交易效率,推动中国国际技术转移中心、北京中关村技术交易中心等在津冀布局,促进三地科技资源有序流动、优化配置和产业协同。完善便利化的科技金融服务体系,优化京津冀科技成果转化创业投资基金、京津冀产业协同发展投资基金、京津冀产业结构调整引导基金等资本服务,引导社会资本有序进入科技投融资市场。提升高标准的研究开发服务体系,支持共建京津冀联合攻关研究院,聚焦人工智能、生物医药和新能源汽车等重点产业需求,合作开展资源型产业可持续发展、战略性新兴产业关键技术研究,打造集研发与产业化于一体、企业化运作的新型科研机构,为三地产业转型升级提供技术支撑和示范。探索构建京津冀知识产权服务业集聚区,在京津冀知识产权发展联盟的基

基础上,建立区域知识产权保护协作网、专利信息平台和知识产权专家库,支持京津等地服务机构在河北设立分支机构。六是打造区域创新生态系统。京津冀最大的资源是创新资源,最大的优势是创新优势。要坚持区域创新资源的“共享、共育、共引、共用”思路,利用新型举国体制快速集聚和吸引科技资源与创新要素,以要素“浓度”提升促成创新溢出。提高企业、高校、科研院所、新型研发机构等多元主体和平台的“高度”,不断激活各类创新主体的“活跃度”和利益相关者“响应度”^[18],加速要素与资源的聚变及裂变,推动创新空间与物质空间的融合,以此来培植新动能成长壮大的“生态”^[20],增强经济社会发展内生驱动力,构建高“四度”的京津冀国家技术创新中心。

(四)以“新引擎”驱动现代产业体系,增强区域产业链创新链能级

区域现代产业体系建设是京津冀协同发展的“基石”,区域产业一体化是京津冀协同发展的实质载体和根本支撑。应以“链式集群、分工推进、生态发展”为思路,坚持“有所为,有所不为”,着力破解瓶颈、突出重点、把握关键,推进京津冀产业链深度融合,提升区域产业基础能力和产业链水平,夯实区域经济增长根基,打造区域产业链竞争新优势,形成南北均衡发展格局。一是创建世界级特色产业集群,发挥辐射带动效应。抢抓“两新一重”建设为产业复苏升级带来的重要机遇,拓展“强点、集群、组链、结网”的产业合作思路,发挥北京在世界级产业集群建设中的核心引领作用,以共建产业园区、未来科学城、创意园区等为载体,形成以智能制造、新一代信息技术、新能源、新材料、生物医药为主导的若干世界级产业链集群,最终形成“北京知识技术创新源—天津创新转化基地—河北先进制造基地”的产业一体化网络架构。二是引导优势产业“延链聚带”,提升产业整体实力。以产业转移精准化、产业承接集聚化和平台建设专业化为导向,以规划、项目、企业、载体、政策五个方面为重点,在工业和信息

化部“1555N”产业布局的基础上,沿现有、在建和规划的多条高速公路和高铁干线,加快打造多条从研发、制造到服务的特色鲜明、竞争力强、具有世界影响力的产业链,引导优质资源、要素和项目“入链”“进群”“成带”,推动京津走廊、京广线、京九线、沿渤海西岸产业带协同发展,着力建设京津冀新一代信息技术产业带、中国北方高端装备制造产业带、京津冀大数据产业带、京津冀新能源产业带、环渤海石油海洋化工产业带、环京津商务休闲旅游产业带等。三是推动产业要素融合发展,夯实跨区域产业生态基础。发挥“链长制”作用,重点抓好“链主”企业、园区、平台、人才、项目和专项基金六大产业要素,构建“研发设计—孵化转化—生产制造—物流配送—消费服务”良性循环的产业生态、区域生态和创新生态。探索京津冀跨区域产业“链长制”,由三地政府主要领导共同担任重点产业链的“链长”,共同成立工作专班,制定产业链工作方案;建立重点产业“链主”企业库,培育“链主”企业。以“以园构链、以链建园”为发展思路,充分利用高新区、自贸试验区等的优惠政策,完善以“2+4+46+N”为代表的京津冀协同发展合作平台,联合上下游企业组建产业技术联盟,带动上下游中小企业融通发展。四是塑造数字经济新动能,助推新旧动能转换。完善京津冀数字经济发展顶层设计,明晰三地数字产业定位和区域重点数字产业分工,充分发挥专家领军人物及优势平台的创新优势,加速数字产业化和产业数字化部门的协同合作。加强京津冀人工智能、物联网和工业互联网等新兴基础设施建设,提升区域工业互联网平台的技术创新能力和服务能力,推动信息技术成果深度赋能传统产业。加快推进“东数西算”工程,紧扣“场景牵引、应用为王”这一关键,有效激发数据要素创新活力,着力破解数字经济发展中的薄弱点、脱节点、梗阻点,建设数字经济新生态,培育数字经济新增长点。五是厚植现代化产业体系“新根基”,实现产业基础高级化。抢抓“两新一重”建设机

遇,高水平推进以5G等新一代网络基础设施为主的“新网络”建设、以人工智能等一体化融合基础设施为主的“新平台”建设、以智能化终端基础设施为主的“新终端”建设,尽快完善社会治理和民生保障的“新服务”布局,着力创造新供给、激发新需求、培育新动能,打造经济高质量发展新引擎。

(五)以“高品质”汇聚城市竞争力,纵深推动京津冀公共服务互惠共享

提供高品质的基本公共服务是有序疏解北京非首都功能的重要前提和京津冀协同发展的本质要求。应“坚持以人民为中心,促进基本公共服务共建共享”^[2],遵循“便捷高效—同城普惠—优质共享”的时序和步骤,推动京津优质公共服务资源向区域内特别是河北延伸,加快补齐区域内基本公共服务均等化“短板”,把增进人民福祉、促进人的全面发展落到实处。一是构筑多层次的综合交通网络体系,畅通共同富裕“经脉”。在加速打造京津冀交通一体化“一张图”的基础上,坚持“区内强点、省市域结网、域外畅通”的发展思路,持续推进“轨道上的京津冀”、互联互通公路网、世界一流港口群、世界级机场群建设,建成一批标志性工程,形成城区内综合交通枢纽、辖区内“城市轨道+城市公交”与辖区外“高速公路+城际铁路+省市域(郊)铁路+干线铁路”等多层嵌套的综合交通网络体系。在推进京津、京雄两条产业带沿线的高速、国道等交通“大动脉”建设的同时,加强与市郊铁路和公路的无缝连接,疏通省道及次级公路的“毛细血管”;通过交通网络建设有效衔接各级各类产业园区、科技城等,服务新增长极、新经济区、新城镇建设发展。提升交通软件服务质量和水平,积极实施区域交通服务信息化、智能化。二是构建便捷高效的公共服务合作和政策衔接机制。落实京津冀教育、医疗、卫生、文化等公共服务合作机制,探索完善工伤、养老、失业、医疗等各类保险的异地管理和直接结算办法。制定跨省市就业人才的医疗、住房、养

老、科研等综合性保障政策。加强大运河、海河沿线等地文化资源保护、传承和利用合作,推动形成具有京津冀区域特色的文化体系。三是推动教育与医疗资源同城普惠化布局。推进京津冀教育联盟及京津冀职业教育对接产业服务平台建设。强化京津冀区域公共卫生合作,健全重大疫情、突发公共卫生事件联防联控和应急救援机制,推动建立京津冀区域性急救医疗网络体系。四是加快京津冀高品质公共服务共享。推动京津冀区域养老标准一体化工作,加快三地异地养老服务平台建设。鼓励河北与京津开展医联体、校际联盟、委托管理等医疗领域合作,逐步提升医疗基本公共服务保障水平。深化三地文化事业合作,探索建立京津冀美术馆、博物馆、图书馆和群众文化场馆等机构联盟,健全京津冀优质公共文化服务跨区域供给体系,促进京津冀公共服务优质发展。

(六)以“新治理”强化首善之区地位,做生态环境治理的善治之地

生态环境协同治理是京津冀协同发展的内在要求。习近平总书记把生态文明建设摆在突出位置,其作出的“坚持人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”“良好生态环境是最普惠的民生福祉”等重要论述,为新时代推进生态文明建设指明了方向。京津冀应以改善生态环境质量为核心,实现生态环境高品质发展。一是创新联防联控方式方法。以基本消除重污染天气为目标,坚持“算大账、算长远账、算整体账、算综合账”,继续强化大气污染协同治理,完善应急联动长效机制,以统一标准、统一政策突出对污染产生和排放的环境规制。坚持把绿色发展作为重点领域,在京津冀水源涵养区、永定河流域等地探索建立湿地生态效益补偿制度,协调各参与主体的合理利益,提升京津冀三地应对突发水环境事件的协同指挥与处置能力,推动京津冀区域建成全国生态保护与修复样板。二是着力构建生态共建共享机制。建立京津冀生态共建共享协商制度,协调处理区域生态建设等相关问题。共建

京津冀生态共建共享大数据中心,形成生态资源信息共享机制。探索建立京津冀区域生态旅游产品市场,构建“健康资源—健康生态产品—生态资产价值”转化机制,创造更多优质生态产品,让生态优势变为发展优势。加快构建生态足迹下的生态补偿机制,客观定量测算出三地的生态补偿标准及支付顺序,实现京津冀生态系统服务方式的优化提升。以生态补偿为导向,构建横向转移支付补充纵向转移支付的制度模式。三是探索以生态环境为导向的“EOD”开发模式。将生态引领贯穿于新城开发建设和城市更新规划、运营的全过程,从生态环境、产业结构、基础设施、城市布局等方面综合考虑,完善城市绿地系统布局,加强公园、游园、道路绿化、生态隔离带和绿道绿廊建设,注重留白,为子孙后代留有空间,促进人与自然和谐共生。全面统筹山水林田湖草系统治理,进一步树牢“上游意识”、扛起“上游责任”,持续推动京津冀生态屏障质量提升。四是启动重大生态修复工程。开展生态保护和修复,强化环境建设和治理,是党中央为推动生态文明建设作出的重要部署。习近平总书记强调,“生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业”^[21]。应继续推进永定河、滦河、北运河综合治理和生态修复,加快推进白洋淀、南大港、七里海、团泊湖等大型生态修复工程、水生态环境治理工程,建立多源共济的水源保障系统;开展海湾整治修复、生态廊道和岸滩修复等工程;深入推进“三北”及沿海防护林等重点工程,建设“两环三沿”生态绿廊;建成海洋环境应急库,实现海洋生物资源数据动态管理;深入推进京津冀各类自然保护地整合工作,构建环首都国家公园体系,全力打造京津冀环首都生态屏障。五是锚定“双碳”目标,加快形成绿色生产方式。要从根本上突破经济结构、能源结构、产业结构转型升级的“瓶颈”,坚持“全国统筹、节约优先、双轮驱动、内外畅通、防范风险”的原则,充分发挥我国的独特优势,加快形成绿色生态型的产业结构、生产方式、生活方

式、空间格局,在可再生能源、绿色制造等绿色低碳产业领域形成新增长点,有效提升区域碳汇能力,全面增强经济发展绿色动能。[Reform]

参考文献

- [1]开辟高质量发展的光明前景[N].人民日报,2019-02-26(001).
- [2]习近平在京津冀三省市考察并主持召开京津冀协同发展座谈会时强调 稳扎稳打勇于担当敢于创新善作善成 推动京津冀协同发展取得新的更大进展[N].人民日报,2019-01-19(01).
- [3]冯长春,赵鹏军.京津冀协同发展报告 2022[M].北京:科学出版社,2022:5-8.
- [4]叶振宇.十年奋进路 协同著新篇[J].前线,2022(10):61-64.
- [5]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24):4-9.
- [6]王再文,李刚.区域合作的协调机制:多层治理理论与欧盟经验[J].当代经济管理,2009(9):48-53.
- [7]OLSON M. The logic of collective action: public goods and the theory of groups[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- [8]卓凯,殷存毅.区域合作的制度基础:跨界治理理论与欧盟经验[J].财经研究,2007(1):55-65.
- [9]习近平.在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选)[J].求是,2016(1):3-10.
- [10]柳天恩,王利动.京津冀产业转移的重要进展与困境摆脱[J].区域经济评论,2022(1):117-123.
- [11]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):57-60.
- [12]叶堂林,等.京津冀蓝皮书:京津冀发展报告(2020)[M].北京:社会科学文献出版社,2020:

- 63-67.
- [13]中共十八届三中全会在京举行[N].光明日报,2013-11-13(01).
- [14]中共十八届二中全会在京举行[N].光明日报,2013-03-01(01).
- [15]杨开忠,范博凯.京津冀地区经济增长相对衰落创新地理基础[J].地理学报,2022(6):1320-1338.
- [16]中共中央文献研究室.习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.
- [17]习近平.习近平谈治国理政:第三卷[M].北京:外文出版社,2020:271.
- [18]张贵.雄安:建设国际一流的创新型城市[J].前线,2019(9):62-64.
- [19]刘秉镰,李国平,侯永志,等.构建新发展格局 共谋区域协调发展新思路——新发展格局下我国区域协调发展展望暨京津冀协同发展七周年高端论坛专家发言摘编[J].经济与管理,2021(3):23-30.
- [20]张贵,温科,宋新平.创新生态系统:理论与实践[M].北京:经济管理出版社,2018:93-97.
- [21]习近平.习近平谈治国理政:第一卷[M].北京:外文出版社,2014:208.

The Course, Achievements and Promoting Strategies of the Coordinated Development of the Beijing-Tianjin-Hebei Region

ZHANG Gui SUN Chen-chen LIU Bing-lian

Abstract: After the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei region has become a major national strategy, significant achievements have been achieved at various stages. A series of important theoretical and practical propositions, such as "what kind of" population and economic intensive areas to build, and "how" to promote the optimal development of population and economic intensive areas, have been systematically answered. However, compared to the 2030 strategic goals and regions with rapid domestic development, the Beijing-Tianjin-Hebei region still faces development gaps, and still faces some difficulties in terms of benefit allocation, cross regional collaboration, cultivation of endogenous power, and shaping of external attraction. To promote the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei region to a higher level, we should take the new development concept as the main line to lead the high-quality development of the region, focus on promoting the construction of "new mechanisms", the layout of "new spaces", the gathering of "new elements", the creation of "new engines", the improvement of "new quality", and the exploration of "new governance", and accelerate the construction of a community of interests between the governments of Beijing, Tianjin, and Hebei, an economic community among market entities, and a community of shared destiny for the public, and ultimately form a higher level "regional community".

Key words: coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region; new development concept; regional community

(责任编辑:罗重谱)