

对标新阶段国家战略新要求 深化京津冀协同发展(二)

刁琳琳



习近平总书记指出：“立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动高质量发展，是当前和今后一个时期全党全国必须抓紧抓好的工作。”只有完整、准确、全面理解把握“三新”要求，在积极服务和融入新发展格局中主动改革创新、拓展政策空间、提升制度张力，才能着力解决京津冀区域实现高质量发展、高水平协同的内生动力问题，确保在滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难的关键阶段如期实现京津冀协同发展既定目标。

1 立足新阶段区域协调发展新要求，把握京津冀协同发展的历史方位

区域协调发展战略最初于1992年提出，其内容与目标随着发展条件与环境的变化而不断调整。国民经济“八五”计划中首次提出“促进地区经济的合理分工和协调发展”，1999年以西部大开发战略启动为标志，中国正式进入区域协调发展战略构建期，2003年振兴东北地区等老工业基地战略、2005年中部地区崛起战略相继实施，至“十一五”末期覆盖“四大板块”的区域发展总体战略正式形成。党的十八大以来，党中央立足新形势深化细化区域政策，强调针对微观主体、突出问题、重点区域的跨区域、次区域规划，探索建立更加有效的区域协调发展新机制，不断丰富和完善区域发展的理念、战略和政策体系。2017年以来历次中央经济工作会议都将“促进区域协调发展”列为重点任务，推出一系列重大创新性举措，以“四大板块”为基础，以中心城市引领城市群发展、以城市群带动板块间融合发展的多层次区域发展体系加速构建，京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等区域重大战略与总体协调战略并进，形成多极支撑、轴带引领、东西互济、南北均衡、内

外联动之势，重塑中国区域经济格局的新逻辑，区域协调发展向全面协调和精准实施转变。进入新阶段，国家“十四五”规划鲜明提出“推动区域重大战略取得新的突破性进展”，以京津冀、长三角、粤港澳大湾区为重点，提升创新策源能力和全球资源配置能力，加快打造引领高质量发展的第一梯队”等指向明确、针对性强的政策措施，这是在肯定我国区域协调发展已有经验成效的基础上，进一步对京津冀协同发展等重大战略的核心引擎作用予以部署，明确了“多极主导”实现高水平协调、推动高质量发展、构建新发展格局的基本路径。京津冀协同发展是在中国区域格局由“三大地带”“四大板块”全面转向城市群与重点支撑带融合互动的新阶段形成的空间战略，是我们党基于对中国区域发展规律的认识和把握，立足马克思主义政治经济学的基本原理，将中国区域发展实践与传统文化增长理论相结合，将顶层设计与市场机制相结合，有着明确现实问题导向并充分体现了决策先进性和科学性的理论与实践创新成果。

2 以新发展理念为引领创造“城市副中心质量”，打造京津冀协同发展的高质量样板

创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，作为一个系统的理论体系，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，科学回答了关于发展的目的、动力、方式、路径等一系列理论和实践问题。高质量发展是贯彻新发展理念的发展，把新发展理念完整、准确、全面贯穿城市规划建设管理全过程和各领域，寻求一种能够更好地满足人民不断增长的真实需要的城市发展方式、结构和动力状态，是北京城市副中心打造“新时代城市建设发展典范”和“京津冀协同发展的高质量样板”的内在要求。《国务院关于支持北京城市副中心高质量发展的意见》提出：到2025年“城市副中心质量”体系初步构建，到2035年“城市副中心质量”体系完善成熟。这意味着，不仅要将以科技创新为核心的全面创新贯穿生产、消费、流通、分配全过程，统筹制度、政策、体制、机制全方位，联通人才、技术、资金、土地全要素，涵盖总量、质量、结构、效益多维度，引领副中心城市生产力系统诸要素协同、发挥出与时俱进的整合力量，还要在宏观、中观、微观层面将副中心建设发展的各个环节、各类要素逐一分解、科学评价，率先构建适应、反映、引领、推动

高质量发展的指标体系并形成反馈机制和政策保障，进一步将高质量发展从纯经济领域拓展至社会治理、民生保障、生态文明等各个领域，最终导向实现人的全面发展和社会的全面进步上来，从而体现“高起点规划、高标准建设、高水平管理”“尊重城市建设规律”“精心推进不留历史遗憾”“经得起千年历史检验”的时代要求，将北京城市副中心建成人类城市文明的一座丰碑。这就要求以“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念来修正传统经济学单一增长目标的种种缺陷，即以财政、金融、土地等领域的改革创新解决发展的动力活力问题，以主副协同、“两翼”协调、城乡融合解决发展的协同性问题，以蓝绿交织、水城共融的生态底色、“两带、一环、一心”的绿色空间格局解决发展的可持续性，以先行开放、更高水平开放解决发展的国际融人性问题，以提供优质共享公共服务、注重保障和改善民生解决发展成果的共享性问题。“五大发展理念”成为副中心建设发展的重要实践原则和评价准则，并体现在国际一流的和谐宜居之都示范区、新型城镇化示范区、京津冀区域协同发展示范区、国家绿色发展示范区的定位中。

3 在服务和融入新发展格局中展现新作为，深入推动京津冀协同发展

加快构建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，是我们党领导人民立足我国新发展阶段要求，顺应世界百年未有之大变局作出的重大决策部署。习近平总书记多次强调，各地要“在服务和融入新发展格局上展现更大作为”，“把构建新发展格局同实施国家区域协调发展战略、建设自由贸易试验区等衔接起来”。当前，无论在经济总量还是产业结构、创新驱动、开放程度等方面，京津冀地区都已经进入高质量发展阶段，有必要在构建新发展格局中率先探索并有所作为，以改革、开放、创新的办法寻求激发深化协同内生动力有效路径。

以系统思维谋划京津冀协同发展构建新发展格局的战略结合点。

开放条件下，经济循环内外联通、交互作用，各环节彼此依赖、相互制约，遵循系统观念的内在规律与实践要求，是驾驭构建新发展格局这一复杂的系统实践的关键方法论。京津冀区域作为国内大循环的重要支点和国内国际双循环的战略联结，在循环体系中发挥着起承转合的重要作用，有条件在服务和融入新发展格局中率先形成良性循环。这既要求各地树立大局观与协调意识，坚持区域一盘棋统筹谋划、整体推进，也要充分识别自身资源禀赋和比较优势，精准把握各自定位和发展重点。北京一方面要紧紧抓住国际科技创新中心、全球数字经济标杆城市、“两区”建设、高精尖产业创新发展和提质增效等重要机遇，依托大国首都优势集聚国内国际高端要素，打造具备参与管理世界资源、资本、信息及物流功能的创新枢纽城市和国际性政治中心；另一方面，要科学论证和动态研究疏解功能大方向，围绕当前重点任务和重大项目，统筹推进各方利益，研究非首都功能疏解政策体系，持续完善配套政策方案和实施细则，形成正向激励与反向约束相结合的引导机制，积极稳妥有序推进在京资源转移疏解，确保雄安新区规划建设按照既定的任务目标“落地”。天津要发挥滨海—中关村科技园、京津中关村科技城、京津冀合作示范区等“飞地园区”带动作用，通过人才创新走廊、社保同城认定、涉企经营许可事项、便民事项“跨省通办”等重大机制突破，推动北京科技资源与自身先进制造业优势有机结合，加快“双城融合”步伐，同时借助京津冀海上门户的区位优势，深化与京津冀港口、空陆联动发展，拓展口岸贸易、产业、开放功能，构建更高层次的对外开放新格局，打造京津冀大陆桥重要节点、21世纪海上丝绸之路战略支点。河北要克服外向型经济较弱、内外联动性不足的传统劣势，以曹妃甸、“通武廊”协同发展示范区、大兴国际机场临空经济区、雄安新区中关村科技园等重大先行先试平台为依托，优化承接与孵化功能，深度推动与枢纽型地区的功能与规划对接、产业与市场对接，基本公共服务对接、政策与体制机制对接，以积极的自贸战略推动内陆区域自由化进程，开拓华北平原经济循环新支点。

以深化改革完善体制机制，探索更加有效的城市群协同治理模式。

当前京津冀城市群协同发展中依然存在一些短板弱项，表现为：城镇规模体系和结构断层特征明显，中小城镇普遍经济发展动力不足，与世界级城市群网络化空间结构仍有较大差距；城市间产业关联度和技术溢出不强，梯度有序的产业分工、合作和转移网络有待建立；稳定高效的多方高级别协同共商的工作机制尚未形成；空港、海港、自贸区等口岸协同开放度低，与城市发展融合度不高。新发展格局之下三地协同发展迫切需要以更大的政治勇气和智慧，从深化改革中找出路，拿出更多的举措破除重点领域和关键环节的深层次体制机制障碍。

一是对标关键产业链条部署集群战略，推动产业集群式整体培育。以产业图谱为导引梳理区域优势产业链条，分门别类制定差异化、精准化产业集群引导扶持政策，培育世界级集群发展促进机构，探索

产业集群“群长制”，从围绕头部企业、链主企业最初形成竞合互补的跨地区产业链分工格局，到演进为独立产业集群甚至产业集群网络，进一步依托三地口岸资源实现产业链拓展和开放、贸易等功能集成，打造专业化分工、产业关联和协同效应显著的集群开放生态，实现集群发展空间与城市功能空间的高度耦合。

二是以省际交界地区规划管控为重点，探索城市群大尺度空间治理模式。京津冀交界地区作为京津冀协同发展的前沿地区，其发展质量是评估协同发展成效的重要依据。以北京城市副中心、通州区与河北省三河、大厂、香河三县市一体化高质量发展为试验区，探索“多规合一”全域保护的大尺度空间规划和跨区域空间治理改革，形成一套切实可行的管控体系，统筹安排和调控引导空间资源、产业发展、城市功能、人口布局、公共服务、生态保护，实现规划建设“四统一”管理、利益公平分配、要素自由流动，为其他省际交界地区融合发展提供可推广复制的一体化示范区经验。

三是充分发挥政府主导作用，建立更加有效的区域协调发展新机制。除重点建立“风险共担、利益共享”的区域重大利益协调机制，完善区域均衡的政府间财税分享、协议补偿、财政转移支付机制，优化基于人均财政支出指标衡量的基本公共服务均等化推进机制之外，还应在领导决策、要素市场化配置、投融资、城乡融合、生态共建、技术交易等体制机制方面积极改革创新，全方位构建地区间统一性和相容性的政策体系。

四是推动区域管理立法，确保府际合作的法治渠道畅通。对区域共同事项进行联合立法或制定区域行政规章，对地方政府的横向府际关系、府际合作的程序性要求、合作各方的权利义务及法律责任作出明确规定，形成决策、执行、反馈、监督的完整体系，以此规范区域合作的价值观念、合作路径、制度设计，为构建区域协调发展体制机制提供可操作的法律法规途径。

以科技创新引领共建协同创新共同体，助推区域“三链”深度融合。

新发展格局下，区域发展动力呈现从劳动力、资本等传统驱动要素向更高层次、更为系统的创新驱动转化。创新协同聚焦于形成动力强劲的区域创新共同体，以价值链升级重塑产业链，围绕产业链布局创新链，在“三链”深度融合中推动一批区域高端高新产业集群向创新型集群升级。

一是实现国家战略部署与区域产业创新需求有机结合。国家战略科技力量的“战略性”体现为产业主导技术的未来性和突破性，以及产业所面向的现实和潜在市场需求规模的庞大性，这决定了从国家利益与安全需求和科技发展优势出发提供高质量产业技术供给的必要性。根据国家战略需求，科学论证和选定区域产业链“卡脖子”技术领域攻关方向，由政府牵头，联合核心企业、高校院所、功能性机构、监管单位组建创新联合体（联合实验室），充分汇集区域创新资源，给予重点项目聚焦支持，开展核心自主技术协同攻关。

二是实现区域创新体系与产业体系有机互动。围绕“京津冀国家技术创新中心”加快布局一批国家级领域类技术创新成果转化平台，建设一批产业创新服务综合体，做实“中心+若干专业化创新研发机构”“核心+外延”的组织架构，加快构建跨区域、跨领域、跨学科、大协作的产学研用协同创新网络，提升三地之间创新成果转化与技术溢出能力。深化京津冀全面创新改革试验，以科技创新为核心，构建体制、机制、政策、市场、科技等多位一体的创新体系，健全鼓励支持基础研究、原始创新、颠覆式创新的体制机制。建立“源头培育—资本催化—中试扩大—量化推广—技术转移”全链条、全周期创新成果转化链条，做好北京原始创新、天津研发转化、河北推广应用的衔接，构建分工合理的创新发展格局。（全文完）