

· 经济学研究 ·

京津冀协同发展下产业转移问题研究

廖红伟¹ 张楠²

(1. 吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012; 2. 吉林大学 经济学院, 吉林 长春 130012)

[摘要]京津冀协同发展战略已于2014年上升至国家战略,推进京津冀产业协同发展已成为重要的战略支撑。津冀拥有资源、市场优势,产业结构与京存在明显的梯度差异,使其成为产业转移的承接地。然而受区域经济发展不平衡、缺乏跨地区协调机制等因素的制约,京津冀产业转移的过程中面临不小的挑战。今后一段时期,要立足三地产业分工与定位角度提出的产业转移总体思路,着重在促进产业结构升级、加强工业园区承载体建设、发挥市场机制营造制度环境等方面加强产业协同发展的力度。

[关键词]京津冀;产业结构;产业转移;协同发展

[中图分类号]F121.3

[文献标识码]A

[文章编号]1671-3842(2016)03-0085-09

京津冀位于环渤海中心地区,是国家经济发展的重要引擎和参与国际竞争合作的先导区域,战略地位十分重要。京津冀协同发展概念由来已久,早在1996年的《北京市经济发展战略研究报告》中就曾提出建设“2+7”模式的“首都经济圈”,随后的“大北京规划”、“廊坊共识”被视为京津冀一体化的开端。然而由于三地政治经济地位悬殊、利益纠葛复杂,京津冀一体化难有实质性进展。2014年2月,习近平指出要打破“一亩三分地”,就京津冀协同发展提出七点要求,京津冀协同发展战略正式成为国家重大发展战略。

2015年4月,《京津冀协同发展规划纲要》审议通过,这一顶层设计绘制了改革蓝图,明确了京津冀整体定位及三地分别定位、协同发展三步走目标等。京津冀协同发展的核心是区域一体化,基本出发点是分散非首都核心功能、解决北京“大城市病”。同时,要构建现代化交通网络系统,积极调整优化产业结构及城市布局 and 空间结构,扩大环境生态容量,推动产业转移升级与公共服务完善发展,形成京津冀互利共赢的协同发展格局。目前京津冀三地经济发展水平与产业发展态势不同,区域差异显著,必须明确三地功能定位与产业分工,加快推进产业对接协作。其中北京市是核心,天津市近来经济高速发展,京津差距日益缩小,河北省则是短板。承接地要利用好京津冀协同发展这一重要契机,通过产业转移和功能分散,探索新的支柱产业,大力化解产能过剩问题,推动经济增速提质,缩小区域经济差距,打造新的经济增长极,实现经济绿色崛起。

一、产业转移理论综述

产业转移是指资源供给或产品需求等条件变化导致的,一国或地区将其部分产业转移到其他国家或地区的经济现象,表现为产业的空间迁移,一般发生在经济发展水平不同的区域之间。产业

[基金项目]本文系教育部重点研究基地重大项目“中国国有企业经营者选拔制度创新研究”(项目编号:15JJD790013);“中国国有资产与国有企业分类管理研究”(项目编号:14JJD790036);吉林大学“985工程”项目“中国国有经济改革与发展研究”的阶段成果。

[作者简介]廖红伟,吉林大学中国国有经济研究中心副教授、博士生导师,经济学博士。

转移可分为国际间的产业转移与一国内部的产业转移,其对于转出地及承接地的产业结构调整与优化升级具有十分重要的影响。

亚当·斯密的绝对优势理论与大卫·李嘉图的比较优势理论揭示了产业分工合作的原因,也为产业转移理论奠定了基础。赤松要(Akamatsu)提出了雁行模式,日本的产业发展实际经历了“进口——进口替代(本国生产)——出口——重新进口”四个阶段,在此过程中本国的产业等级也将从小产品上升到复杂产品^①。弗农(Vernon)的产品生命周期理论将新产品的市场寿命划分为创新期、成熟期、标准化期三个阶段,当处于标准化生产阶段时,发明国将受到模仿国竞争优势的挑战而发生大规模的产业转移^②。刘易斯(Lewis)提出了劳动密集型产业转移理论,由于发达国家人口自然增长率下降、非熟练劳动力不足,导致劳动密集型产业转移至劳动力成本较低的发展中国家^③。小岛清(kojima)在雁行模式基础上提出了边际产业的扩张理论,将本国处于或即将处于比较劣势的产业即边际产业转移到具有比较优势的国家,从而回避产业劣势^④。

国内学者对产业转移问题也展开了相关研究。卢根鑫认为产业转移的动因在于产业重合,当技术构成相似时产业便会根据成本优势进行转移^⑤。戴宏伟提出产业转移与产业结构调整相辅相成,各地的产业调整推动了产业区域或国际间转移,而产业的转移又反过来促进了各地产业结构的优化^⑥。郑鑫等基于区位论的模型分析指出,由于生产要素在一国内流动性很高,生产成本差异并不一定导致产业转移,在促进区域发展的作用上集中式转移要优于分散式转移^⑦。刘红光等通过四种类型的产业转移模式与机理,分析了我国区域产业转移的梯度模式,即低端产业正从东部地区向中西部地区转移,高端产业仍集中在东部^⑧。对于京津冀一体化协同发展问题,祝尔娟认为京津冀三地在发展阶段、产业结构等方面存在不同步性,有明显的梯度落差,为产业升级与整合提供了动力^⑨。金浩等对京津冀协同发展中河北省承接产业转移的比较优势进行了测度,提出河北省要选择性地吸收接纳产业,以促进产业结构转型升级并建立完善、高效的产业承接机制^⑩。孙虎等通过京津冀产业协同发展测算,提出在未来应重视三地增量利益共享机制建设,培育新兴产业的同时要加强环境保护与治理^⑪。

①Akamatsu K, "A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries", in *The Developing Economies*, Vol. 1 (1962), p3 - 25.

②Raymond Vernon, "International Investment and Investment Trade in the Product Cycle", in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80 (1966).

③Lewis W. A, "The Evolution of the International Economic Order", in Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978.

④[日] 小岛清:《对外贸易论》,周宝廉译,天津:南开大学出版社,1987年版,第19-24页。

⑤卢根鑫:《国际产业转移论》,上海:上海人民出版社,1997年版,第111-112页。

⑥戴宏伟,王云平:《产业转移与区域产业结构调整的关系分析》,《当代财经》,2008年第2期。

⑦郑鑫,陈耀:《运输费用、需求分布与产业转移——基于区位论的模型分析》,《中国工业经济》,2012年第2期。

⑧刘红光,王云平,季璐:《中国区域间产业转移特征、机理与模式研究》,《经济地理》,2014年第1期。

⑨祝尔娟:《京津冀一体化中的产业升级与整合》,《经济地理》,2009年第6期。

⑩金浩,隋蒙蒙:《京津冀协同发展过程中河北省产业承接力研究》,《河北工业大学学报》(社会科学版),2015年第1期。

⑪孙虎,乔标:《京津冀产业协同发展的问题与建议》,《中国软科学》,2015年第7期。

二、京津冀三地产业发展对比分析

(一) 京津冀地区生产总值对比

近年来,京津冀三地经济均呈现良好发展势头,由于河北与北京、天津的区域地理面积与人口规模差异较大,就经济规模总量而言,河北省的地区生产总值明显高于京津两地。

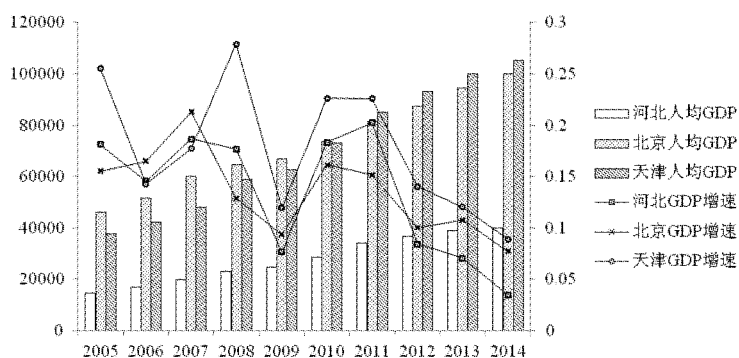


图1 京津冀三地人均GDP及GDP增速变化趋势图

数据来源:《河北经济年鉴2015》《北京统计年鉴2015》《天津统计年鉴2015》。

由图1可知,受全国经济环境的影响,三地GDP增速走势较为相近,经历了两位数波动高速增长后均于2012年趋于放缓。2014年京津冀三地GDP增速分别为7.7%、8.9%与3.4%,其中天津市经济最为活跃,始终保持远超全国水平的增速前进,而河北省在调整产业结构的“新常态”下,增速放缓尤为明显。为进一步衡量三地经济发展水平差距,特选取人均GDP指标,天津市人均GDP于2011年超过北京,跃居全国第一。河北省人均GDP远低于北京、天津两市,2005—2014年京津冀差距由3.14倍缩小到2.50倍,津冀差距由2.58倍上升到2.63倍。由此看出,河北省经济发展水平与北京、天津两市一直存在较大差距,近年来虽未明显扩大,但河北省作为京津冀三地中的短板,经济压力不容小觑。

(二) 京津冀地区产业结构对比

就三大产业结构来看,京津冀三地存在明显的产业梯度,据表1所示。

表1 2005—2014年京津冀三次产业结构

	河北省			北京市			天津市		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
2005	13.98	52.66	33.36	1.2	28.9	69.9	2.9	54.6	42.5
2006	12.75	53.28	33.97	1.1	26.8	72.1	2.3	55.1	42.6
2007	13.26	52.93	33.81	1.0	25.3	73.7	2.1	55.1	42.8
2008	12.71	54.34	32.95	1.0	23.3	75.7	1.8	55.2	43.0
2009	12.81	51.98	35.21	1.0	23.1	75.9	1.7	53.0	45.3
2010	12.57	52.50	34.93	0.9	23.6	75.5	1.6	52.4	46.0
2011	11.85	53.54	34.61	0.8	22.6	76.6	1.4	52.4	46.2
2012	11.99	52.69	35.32	0.8	22.2	77.0	1.3	51.7	47.0
2013	11.90	52.00	36.10	0.8	21.7	77.5	1.3	50.6	48.1
2014	11.70	51.00	37.30	0.7	21.4	77.9	1.3	49.4	49.3

数据来源:《河北经济年鉴2015》《北京统计年鉴2015》《天津统计年鉴2015》。

北京市第一产业比重不足 1%, 第三产业作为主导产业比重已超过 77%, 北京已进入后工业化阶段, 产业结构呈现出明显的“三、二、一”态势。天津市作为典型的工业城市, 第二产业比重近年来不断下降, 2014 年已低于 50%, 与第三产业相差无几, 天津市已处于工业化高级阶段, 产业结构呈现出“二、三、一”向“三、二、一”过渡态势。河北省仍处于以“二、三、一”为标志的工业化阶段, 一产比重逐年降低, 二产比重略有收缩, 三产比重逐年增加, 但是第一产业比重仍高于全国水平, 第三产业发展依旧滞后, 产业结构有待优化升级。北京、天津处于产业高梯度, 河北省处于产业低梯度, 三地的产业结构差异使得在产业转移上具备了条件。

(三) 京津冀地区产业区位商分析

区位商是指某地区某产业的产值在该地区总产值中所占的比重与全国该产业产值在全国总产值中所占比重的比率, 用于衡量某个地区或者行业在经济中的集中性程度和专业化程度, 常作为判断某地区产业比较优势和竞争力的重要指标依据, 计算公式如下:

$$LQ_{ij} = \frac{L_{ij} / \sum_j L_{ij}}{\sum_i L_{ij} / \sum_i \sum_j L_{ij}}$$

其中, L_{ij} 代表 i ($i = 1, 2, 3, \dots, n$) 地区 j ($j = 1, 2, 3, \dots, m$) 行业的产值, 代表 i 地区 j 行业的区位商。当 $LQ_{ij} > 1$ 时, 表明该产业在该区域的专业化水平高于全国, 具有比较优势, 是产业发展的潜力方向; 当 $LQ_{ij} < 1$ 时, 表明该产业在该区域的专业化水平低于全国, 具有比较劣势, 是产业发展的调整方向; 当 $LQ_{ij} = 1$ 时, 表明该行业为全国一般水平。

表 2 京津冀三次产业区位商表

	河北省			北京市			天津市		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
2005	1.19	1.12	0.81	0.10	0.62	1.69	0.25	1.16	1.03
2006	1.19	1.12	0.81	0.10	0.57	1.72	0.21	1.16	1.02
2007	1.28	1.13	0.79	0.10	0.54	1.72	0.20	1.18	1.00
2008	1.23	1.16	0.77	0.10	0.50	1.76	0.17	1.18	1.00
2009	1.29	1.14	0.79	0.10	0.51	1.71	0.17	1.16	1.02
2010	1.31	1.14	0.79	0.09	0.51	1.71	0.17	1.13	1.04
2011	1.25	1.16	0.78	0.08	0.49	1.73	0.15	1.14	1.04
2012	1.26	1.17	0.78	0.08	0.49	1.69	0.14	1.15	1.03
2013	1.27	1.19	0.77	0.09	0.50	1.65	0.14	1.16	1.03
2014	1.27	1.19	0.78	0.08	0.50	1.62	0.14	1.16	1.03

数据来源:《中国统计年鉴 2015》《河北经济年鉴 2015》《北京统计年鉴 2015》《天津统计年鉴 2015》。

本文选取 2005—2014 年京津冀三地与全国三次产值数据, 计算区位商得出表 2。京津冀三次产业的区位商差异显著, 三地产业比较优势不同, 存在明显的产业梯度。天津市二、三产业均存在产业优势; 北京市第三产业具有明显专业化优势, 区位商能达到 1.6—1.7, 远优于津冀。河北省一、二产业区位商大于 1, 存在产业优势, 而第三产业滞后, 产业层次低于京津。

为进一步分析明确京津冀细分行业比较优势, 本文根据三地统计年鉴数据选取 41 个工业行业分别测算了分行业区位商, 并筛选 $LQ_{ij} > 1$ 的行业绘制出表 3。根据测算, 北京、天津、河北的优势产业数量分别为 15、14、10, 并存在一定的重合。三地重合优势产业 2 个: 煤炭开采和洗选业, 石油加工、炼焦和核燃料加工业; 京冀重合优势产业 2 个: 印刷和记录媒介复制业, 电力、热力生产和供应业; 京津重合优势产业 6 个: 开采辅助活动, 专用设备制造业, 其他制造业, 铁路、船舶、航空航天

和其他运输设备,计算机、通信和其他电子设备制造业,汽车制造业;津冀重合优势产业3个:金属制品业,黑色金属冶炼和压延加工业,食品制造业。综合来看,京津优势产业重合较高,集中在现代制造业,而京冀优势产业差异较大,存在较大的产业梯度,河北完全可以利用京津冀协同发展这一契机承接京津尤其是北京地区的产业转移,实现共赢。

表3 2014年京津冀工业分行业区位商测算表

指标	北京	天津	河北
煤炭开采和洗选业	1.25	2.47	1.00
石油和天然气开采业		4.06	
黑色金属矿采选业			6.05
开采辅助活动	6.73	2.12	
食品制造业		2.55	1.08
纺织业			1.04
皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业			2.13
印刷和记录媒介复制业	1.06		1.09
文教、工美、体育和娱乐用品制造业		1.12	
石油加工、炼焦和核燃料加工业	1.23	1.10	1.10
医药制造业	1.71		

续表

指标	北京	天津	河北
黑色金属冶炼和压延加工业		2.41	3.73
金属制品业		1.33	1.72
专用设备制造业	1.00	1.26	
汽车制造业	3.25	1.17	
铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业	1.21	2.05	
计算机、通信和其他电子设备制造业	1.68	1.35	
仪器仪表制造业	1.84		
其他制造业	1.19	1.48	
废弃资源综合利用业		2.58	
金属制品、机械和设备修理业	2.63		
电力、热力生产和供应业	4.28		1.19
燃气生产和供应业	3.48		
水的生产和供应业	2.22		

数据来源:《中国工业统计年鉴2015》《河北经济年鉴2015》《北京统计年鉴2015》《天津统计年鉴2015》。

三、京津冀协同发展下产业转移成效分析

京津冀三地产业结构存在差异,产业梯度明显,其中津冀两地工业基础雄厚,区位优势明显,加之河北省拥有的资源、市场优势以及产业升级转型的机遇,津冀两地成为承接北京产业转移、疏散非首都核心功能的良好平台。随着京津冀协同发展战略顶层设计的出台及各项政策的推动,京津冀三地产业发展链条理顺,形成良好的联动机制,产业转移步伐加快。

京津冀三地产业转移主要表现为北京市对天津市、河北省的转移以及天津对河北的转移。京津冀三地产业融合越来越深,投资占比也越来越多。2015年前10个月,河北省共引进北京市、天津市的项目3621个,47.3%的引进资金来自京津,达2748亿元;天津市43%的内资引用来自北京市和河北省^①。

2014年12月,未来科技城京津合作示范区建设启动,总投资2500亿,在文化教育、健康医疗、高新技术研发、高端商务等产业实现重点发展。京津两市签署了滨海—中关村科技园合作框架,“中国硅谷”正式铺开;并且签署了人才合作协议,以促进区域人才一体化。通过打造协同创新共同体,天津市将积极承接北京市优质资源与产业。

2015年4月,中关村在北京以外设立的首个创新中心——保定·中关村创新中心成立,将成为保定市产业转型升级和战略新型产业发展的创新中心、孵化中心和科技中心,已有39家企业入驻该中心;10月,作为北京农批市场转移聚集统一承接平台的北京新发地高碑店农副产品物流园正式启动。2016年,河北省与北京市共同签署合作框架协议,谋建智能汽车与智慧交通产业创新示范区,于北京经济技术开发区和河北徐水经济开发区及长城汽车试验场分别布局试验示范地。

邢台市明确着力发展“4+2”新兴主导产业,天津天纺集团将整体由滨海新区纺织产业基地迁移至河北南宫,预计投资20亿元打造大规模纺织产业基地。邢台经济技术开发区、沙河市、威县已分别与北京通州区、北京房山区、顺义区签订合作框架协议,通州·邢台产业园区将在产业、人力资源与技术、商贸物流、休闲旅游、健康医疗五个领域展开合作;沙河·房山产业园区将开展创投基金、“众创空间”、“互联网+”等合作项目;威县·顺义产业园区将承接北京顺义区外迁的装备制造、农产品深加工和商贸物流等产业项目。

沧州渤海新区项目建设取得丰硕成果,2015年累计承接京津项目83个,总投资1823亿元^②。渤海新区生物医药产业园率先实现北京监管职能跨省份延伸,吸引30余家北京药企落户^③。北汽集团于沧州黄骅汽车产业园成立黄骅分公司,2015年4月一期项目启动,首批SUV、MPV经济型乘用车已下线。

中关村海淀园秦皇岛分园已于2014年成立,扩大了产业发展空间,更好地促使科技资源优势向产业优势转化。截止2015年10月份,已有50余个高新项目拥有落地对接意向,多个项目已投入运营^④。

为更好地以国家产业规划和政策为导向,引导产业合理有序转移,京津冀开发区创新发展联盟成立,致力于打造区域协同发展先行区和产业升级转移主平台。2015年11月,京津冀三地联合举办京津冀产业转移系列对接活动,51个重点合作项目签约,总投资2900多亿元。包括10个工业园区类项目、10个以大数据为重点的电子信息产业类项目、10个高端装备制造类项目、10个生物医药、新能源、新材料类项目、11个传统产业转型升级类项目^⑤。

①高红超:《京津冀人力资源服务从业资质实现互认互通》,http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/20151230/u7ai5132688.html。

②皮家琪:《渤海新区3个项目在“2015京津冀产业转移系列对接活动”签约》,http://www.bhna.gov.cn/2015/1121/9252.html。

③赵建,张近情:《京津项目为何青睐这里——看渤海新区如何创新机制抢抓协同发展重大机遇》,《河北日报》,2015年10月22日。

④徐岳,方问禹:《创新创业成京津冀产业协同新热点》,http://news.xinhuanet.com/local/2015-10/08/c_1116752418.htm。

⑤杜震:《2015京津冀产业转移系列对接活动:51个重点合作项目签约》,http://www.chinanews.com/house/2015/11-20/7633428.shtml。

四、京津冀协同发展下产业转移面临的挑战

京津冀协同发展战略稳步推进的同时,产业转移也蓬勃发展,但是要清醒地认识到受经济、环境、资源等因素的制约,京津冀三地产业转移过程中仍面临不小的挑战。

(一)资源与生态环境压力大

水资源短缺、水质污染、大气污染是京津冀三地面临的共同问题,资源环境与发展矛盾十分尖锐。京津冀人均水资源占有量仅为全国平均水平的13%^①,世界平均水平的3.4%,为维持正常的生产生活需求,开采地下水似乎成了最有效的手段。由于长期超采地下水,水资源开发程度高达109%,严重挤占河湖生态用水,随之而来的是地面沉降、河流断流、湿地萎缩等一系列生态问题。而河北省在自身水资源严重短缺的同时,仍需保障京津的供水,情况更加严峻,水质状况同样令人担忧,重要江河湖泊水功能区达标率仅为47%,劣V类河段比例高于1/3,且跨界污染严重。河北省单位GDP能耗高于全国平均水平63%,而煤炭消耗占能源消耗总量比例超过70%,承载了巨大的污染物排放量^②。京津冀已成为全国空气污染最重的区域,雾霾频发,PM_{2.5}已成为人民“心肺之患”。

河北省土地资源与矿产资源较为丰富,拥有超过20%的未利用土地,同时也是全国重要的铁矿、煤炭基地。河北省承接部分产业转入,可在一定程度上缓解京津土地、人口、资源压力。目前已进行的京津产业转移不乏资源消耗型企业,对于此类产业应当升级后转移,否则污染的转移将继续危及河北省业已脆弱的水资源和大气环境。河北省承接产业转移也应有所选择,不可一概接纳。资源与生态环境问题是京津冀面临的一致难题,必须联合治理,统一规划,以污染防治为重点,建设京津冀生态环境支撑区,共同改善区域生态环境质量。

(二)京津冀经济发展不平衡

2015年,天津市与北京市人均GDP过万美元,分列全国一、二位,已达到高收入经济体的标准。相比之下,河北省经济虽已有了长足发展,形成了一定的产业优势,但与京津相比,其经济发展水平依旧十分滞后,产业发展限制条件较多。

京津冀三地经济发展不平衡,各有主导优势产业,分别为高新技术;现代服务业;先进制造业、传统制造业,分处于产业链条的高端、中端和低端。河北省是产业主要承接地,却又是经济发展的短板,产业结构不合理已成为制约京津冀产业协同发展和产业转移的重要因素。一方面,钢铁、装备制造、石油化工等是河北省优势产业,而高新技术产业等战略性新兴产业实力较弱。企业创新能力不足,研发投入在区域生产总值中占比不足全国平均水平的一半,导致产业现代化进程不高、产品附加值低,存在产品科技含量不高、资源利用率低、污染能耗较高等一系列问题。另一方面,辅助产业不完善,未形成上下游产业配套,缺乏相应的产业链衔接。区域内产业链缺失造成产业之间传递效率低、落差大,不利于降低企业生产成本,限制了行业发展潜力。河北省的金融、信息、法律、教育等行业发展水平低,不能及时为融资、生产、销售等提供良好的配套服务,也在一定程度上制约了产业转移进程。京津冀三地的产业结构的差异导致产业联系紧密度不高,产业链条易断裂,产业集群度不高,难以进行深层次的产业协作,不利于实现地区共赢。

(三)产业转移承载力不足

随着疏解非首都功能的推进,北京市出台各种政策与规划引导非核心功能产业向外转移,并出台了新增产业的禁止和限制目录,对不符合首都定位的行业严禁进入,对部分行业做了区域、规模、

^①叶乐峰:《京津冀协同发展:同呼吸 共命运》,《光明日报》,2015年5月1日。

^②刘晓星:《京津冀破解“与邻为壑”》,《中国环境报》,2015年5月15日。

工艺、环节等的限制。但从实际来看,有相当一部分企业并未落户津冀,而是选择进军长三角、珠三角以利用其完善的产业配套能力,其中河北省产业承接能力不足的矛盾已经凸显。河北省各地经济发展水平不一,区域协调性未充分发挥。资源、人口、教育、环境、交通等要素配置失衡。河北省人口众多,但优质人才资源缺乏,一个重要因素在于京津地区良好的经济、文化、教育、医疗条件对河北省产生的“吸虹效应”。大量人才、文化、物质资源涌向京津地区,造成河北省人才外流,高素质专业化人才缺乏。保定、廊坊、秦皇岛、沧州等城市与京津大城市差距过大,公共设施不足,决定了其承接京津产业、资金、技术的转移上能力相对有限。而河北省城镇内的生产力又十分有限,造成环京津地区既不能有效承接京津大城市辐射,也不能有力带动周边地区发展。这些城市要以建设区域中心城市为目标,带动周边中小区域发展,从根本上缩小超大城市与众多中小城市之间的发展差距。

(四) 行政壁垒的制约

京津冀三地隶属于不同的行政区,受行政区划的制约造成彼此割裂的利益格局。长期以来,三地更多地考虑自身产业发展与经济建设情况,忽视区域整体利益。在京津冀协同发展战略下,三地分工合作、产业协调、利益共享等机制在逐步确立,但是地区割裂现象仍然存在,自身利益最大化的诉求没有改变。这种思想有其存在的合理性,但是区域整体利益的发展需要协商共识,长远来看必将产生“1+1+1>3”的效果。行政边界导致无法搭建富有活力的统一市场,商品和生产要素难以在区域内快速流动实现有效配置,导致产业对接难以实现,优势互补难以达成。由此导致的地方保护主义使得竞争大于合作,甚至会带来产业和项目的重复建设,造成资源的极大浪费,不利于京津冀产业结构调整升级。在实践中,与京津两大核心城市相比,河北明显弱势,规划较难统一,跨区域协作和利益协调体制机制亟待完善。

五、京津冀协同发展下产业转移的对策建议

(一) 京津冀协同发展下产业转移总体路径

京津冀协同发展战略下,要努力打造“以首都为核心的城市群、区域整体协同发展改革区、全国创新驱动经济增长新引擎、生态修复环境改善示范区”。产业布局与发展必须与城市定位协调一致,明确三地的分工与定位是京津冀协同发展的基础与前提。

总部经济是北京经济的重要特征,服务经济是其优势和主体所在。北京市作为现代化制造业的研发、创新、营销、管控中心,处于产业链的高端位置。北京市制造业层次最高,但随着其定位为全国的“政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”,制造业规模将逐步缩小,主要承担在文化、金融、信息服务、国际化等方面的职能。天津市拥有先进的制造业,资本驱动型产业占据主导,其制造业的规模与技术密集度均居全国领先水平,处于产业链的中端位置。天津市定位为“全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区、改革开放先行区”,要利用好天然港口优势和对外开放的区域优势,打造先进装备制造业全产业链,在航运、金融、物流产业加大投资力度,建设成为北方经济中心。河北省地域广阔、人口众多,是重要的原材料工业基地,目前仍主要依靠重工业推动,处于产业链的底端位置。河北省定位为“全国现代商贸物流重要基地、产业转型升级试验区、新型城镇化与城乡统筹示范区、京津冀生态环境支撑区”,要将资源人口优势转化为发展优势,吸纳京津要素流动与产业转移,重点调整优化产业结构。

(二) 京津冀协同发展下产业转移的对策

1. 优化产业结构,提高地区承接能力。河北省是产业的主要承接地,要以优化产业结构为重点,提高地区承接能力。根据地区比较优势,明确产业定位,确定合理的产业发展政策。首先,积极发挥现有产业优势。河北省经济发展离不开钢铁、水泥等传统制造业,对于此类高耗能、高污染产业必须注重转型升级,推动其发展方式由粗放型向集约型转变。关停一批小型污染企业,进行企业

兼并重组,集中生产;实现工业化与信息化的融合,推动产品向价值链高端前进;积极利用新能源,清洁生产,开发安全环保节能产品;对现有工艺技术改造,提升产品智联,降低能源消耗与环境污染。其次,大力发展高新技术产业与服务业,如信息技术、生物医药、高端装备制造等战略性新兴产业。依靠科技创新,延伸产业链条,对产品进行深加工,提高附加值。使自主研发与市场开拓相结合,创造知名品牌,提高企业竞争力。再次,鉴于农业在河北省经济发展中重要地位,应加强现代农业体系建设。加大农业基础设施投入,发展节水灌溉技术,提高机械化作业能力;建立专业化、规模化的瓜果蔬菜生产基地,对接京津农副市场;发展观光农业与休闲生态农业建设。通过传统农业向现代农业的转变,全面提升河北省农业综合生产能力,使其成为京津农产品供应的坚实后盾。

河北省内各城市也要凭借地理区位、经济基础与产业特点等,发挥优势,在区域内形成良好的产业分工与合作。如保定作为北京的“南大门”战略位置重要,可承接京津行政单位、高等院校与高新技术产业等;廊坊作为“京津走廊”,可发展房地产业、旅游业、服务业等第三产业,利用现有大学城,打造创新型城市;唐山是近代工业摇篮,可作为京津外迁的传统第二产业承接地,如石油化工、金属冶炼、热力电力生产供应业等。京津冀三地通过优势互补,承接辐射,实现共赢。

2. 以工业园区作为产业承接载体,促进产业集群。工业园区是承接产业转移重要载体,也是推动产业集群的重要平台,要加强工业园区建设。一要科学规划园区用地,合理布局空间结构,预留未来发展用地,提高土地利用效率;二要加强工业园区配套基础设施建设,为入驻企业和项目发展营造良好的环境,提高园区吸引力;三要合理谋划产业布局,进行招商引资,引进配套企业,构建合理产业链条,推动产业集群,形成产业优势、规模优势、竞争优势。在工业园区建设中,要着重建设特色产业园区,承接高新技术项目的产业转移,以充分利用产业转移过程中的技术溢出效应,充分吸收借鉴其先进的管理经验。鼓励政府、高校与企业之间采取各种方式合作共建园区,搭建“产学研”共同体。目前已有若干高新技术产业园区落户津冀,要充分利用园区对接合作,鼓励园区跨区域合作,形成“北京技术研发——津冀成果转化”的模式,带动区域间人才、技术和资金的流动,提高转入地的创新能力与产业核心竞争力,实现产业转型升级。

3. 发挥市场驱动作用,营造良好制度环境。产业转移的根本动力来自市场机制,行政壁垒的存在制约了京津冀协同发展的步伐,要创建公平公正的竞争环境,发挥市场的调节作用,完善市场交易体系。要破除现有体制、机制上的弊端,加强政府之间的对话交流。清理限制人员、资本、技术、产品等要素在地区间自由流动的障碍,摒弃地方保护主义,建设京津冀间统一开放大市场,促进生产要素按照市场机制在地区间合理有序流动。河北省政府应加快制定和实施各种优惠财税政策,吸引京津地区先进的生产要素资源流入河北,提升河北省产业结构层次水平,促进河北省产业结构的转型升级。对有条件的地区,可适当并下放管理审批权限,让地区放开手脚,接轨京津,集中生产要素进行生产。让政府规制真正回归到用来修正市场制度的种种缺陷、维持公平竞争市场秩序的基本功能上来。三地经济发展的主导产业中,国有企业占据了相当大的比重,企业缺乏分工合作、活力不足、经营效率不高的不足依然存在。要加快市场化改革,培育新型市场主体,使国企、民企平等参与市场竞争,承接产业转移,共同分享京津冀协同发展的成果。要加快国资国企改革,分类考核分类监管,对于国资监管方式的探索可在京津冀地区先行展开试点。国有企业尽快完善现代企业制度,以董事会建设为出发点推进职业经理人市场化选聘方法,配合以良好的薪酬激励约束机制,提高企业经济效益。在项目融资、招投标、企业战略重组等方面创造良好的政策和法律环境。发挥国有资本投资、运营公司的平台作用,市场化组建一批实力雄厚的跨区域企业集团^①,提高生产要素的跨区域整合效率。

[责任编辑:文惠 jdxbwenhui@163.com]

^①廖红伟,张楠:《论新型国有资产的监管体制转型——基于“管资产”转向“管资本”的视角》,《江汉论坛》,2016年,第3期。