

【区域协调发展】

京津冀开发区协同发展：进展、模式与策略*

田学斌 张昕玥 柳源

摘要：在京津冀协同发展目标下，作为产业协同的承接主阵地，开发区承担着承接非首都功能、区域产业合作的重任。在多主体协同、要素成本比较和制度环境优化支撑的框架下，以制度比较视角研究河北开发区能级提升中存在的体制改革滞后、产业与创新融合不充分、营商环境差异大、利益共享与成本分担制度不完善等突出问题，提出明确功能定位、差异化发展布局、完善协同机制、重点强化共建以及缩小制度环境落差等在开发区深化协同中的改进策略，是对京津冀开发区协同发展进行的有益探索。

关键词：京津冀开发区；合作模式；产业协同

中图分类号：F127.9 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-5766(2023)02-0027-10 **收稿日期：**2022-12-25

***基金项目：**2021年度国家社会科学基金项目“京津冀产业协同发展利益共享与补偿机制研究”(21BJL073)。

作者简介：田学斌，男，河北经贸大学副校长，经济研究所所长，京津冀协同发展河北省协同创新中心执行主任，区域与产业发展研究中心主任，二级研究员，硕士生导师(石家庄 050061)。
张昕玥，女，河北经贸大学经济研究所硕士生(石家庄 050061)。
柳源，男，河北经贸大学经济研究所硕士生(石家庄 050061)。

一、开发区协同：一个主体—要素—制度框架

产业协同是京津冀协同发展的实体内容与关键支撑，对有序疏解北京非首都功能、京津冀产业对接协作、区域协调发展有深刻影响，是新阶段贯彻新发展理念、推进京津冀高质量发展的重要内容。作为京津冀产业转移的空间支撑和主要平台，开发区合作共建是产业协同的突破口和重要抓手。在内外条件约束下，开发区协同发展是京津冀协同发展战略的现实映射。河北开发区具备主体发展意愿强及土地、人工等综合成本低、发展空间大的优势，可为入驻园区的京津企业提供充足的工业用地及相对较低的成本和更多便利条件，而京津企业入驻也为促进河北开发区转型提供契机。因此，京津冀开发区协同发展符合各地政府和企业主体利益需要，是推进京津冀协同发展的有效路径。

京津冀协同发展目标下，产业协同是一个以行政力量为主导推力、带有政府强干预特征的行为，旨在促进以北京非首都功能特别是产业功能疏解任务的实现。作为最现实、最主要的承接平台和空间载体，开发区具备一定硬件基础、配套条件和营商环境支撑。整体上看，京津开发区面临土地不足、环境承载力不堪重负等问题，园区内部分企业也面临土地、人力、水电、融资等各类生产要素成本上涨的问题，因此京津需要与周边地区合作共建开发区，以解决上述问题。河北开发区具有区位优势、产业基础等优势，立足自身产业转型升级定位迫切需要与京津合作，在对标提升营商环境中发挥比较优势，在产业链分工合作中避免同质竞争，实现转型升级。由此可见，京津冀开发区深度协同具有目标—利益—基础的一致性。

市场机制主导下，资源禀赋、产业基础、营商环境等要素构成开发区承接产业和人口功能疏解的

基本条件。迁离北京是一个新增约束条件,或者说是在北京发展成本大幅提高的一个新约束,协同发展战略出台后,外部成本内部化为疏解企业的成本。对北京而言,疏解成本—收益随企业迁出发生变化,企业迁出产生综合效应的增减不单是企业数量、就业人口、财税收入、经济增长等显性因素的变动,还影响了空间拓展、生态改善、功能优化、结构升级等期望正效应的变现。作为承接地的开发区能够同时满足疏解地对土地空间、人力成本、生态容量、营商环境、税收优惠等综合成本较低的需求,以及对营业收入增长、竞争力增强、市场份额扩大等收益提升的需求。

开发区协同本质上是政府之间、政企之间的多层级跨区域多主体协作,有明确的协同主体利益归属,还涉及迁入地与迁出地之间的成本分担与利益增值共享。因单纯的行政机制、市场机制存在制度局限,使得疏解转移过程中存在拖延、权益得不到补偿的现象,因此需要类市场机制发挥更大的作用。由制度决定的协同主体间成本分担和利益分配以及基于差异优势互补的成本增减与利益分享,最终对多元主体协同进展产生重大影响。因此,在类市场机制作用下,合理分配收益增值,促进责权利匹配,保障协同可持续性,避免承接平台同质化竞争,推进面向协同发展目标的制度政策供给,是推进开发区协同、实现多方共赢的关键所在。

二、京津冀开发区的特征性事实

开发区是指经政府批准在城市规划区内设立的实行国家特定优惠政策的各类区域,包括经济技术开发区、保税区、高新技术产业开发区、国家旅游度假区等实行国家特定优惠政策的各类开发区。截至2021年12月,京津冀共有国家级开发区14家,其中河北7家。河北省级以上开发区246家,其中省级以上经济开发区213家、高新区29家、综合保税区2家、出口加工区2家,包括国家级经济技术开发区6家、国家级高新区5家。

相较于省级开发区,国家级开发区发展基础好,投资政策更为优越,法律体制更加完善,审批制度更加严格,园区软硬件建设更加成熟,支撑体系更加健全,对区域经济的带动作用更强。作为

开发区的领头羊,国家级开发区在建设发展过程中出现的问题更具代表性,其解决的路径举措可望为省级开发区及其他园区的改革发展提供参考借鉴以降低试错成本。因此,针对国家级开发区阶段性发展取得的经验模式进行梳理,对发展过程中出现的相关问题进行溯源追因研究,有助于新阶段京津冀开发区实现更高质量的协同发展,有利于将相对成熟的经验模式复制推广到京津冀乃至国内各类开发区,放大京津冀开发区协同发展的示范效应。

1. 京津冀开发区整体实力持续增强

“十三五”时期,京津冀三地开发区不论是在总量上还是在经济增速上都有着十分亮眼的表现。北京经开区创新硕果累累,地区生产总值年均增速9.6%,突破2000亿元大关达到2045.4亿元;工业增加值占全市的30%,规模以上工业总产值完成4371.8亿元,增长5.4%,占全市的22%,连续4年保持第一。国家高新技术企业达到1628家,是“十二五”期末的2.8倍。

“十三五”期间,天津开发区地区生产总值年均增长8.8%,在国家级开发区中名列前茅;累计建设项目1230个,固定资产投资年均增长16.1%,完成固定资产投资1635亿元;拥有500亿元级企业2家、百亿元级企业20家、10亿元级企业170家、亿元级企业738家。其中,天津经济技术开发区在“十三五”时期全口径财政收入达到665亿元,引进来自北京的企业1124家,投资额超过3500亿元,吸收利用外资排名全国国家级经开区第一名。累计建设5000万元以上重点项目480个,完成固定资产投资1884.71亿元。百亿级企业达到18家,十亿级企业151家。产业结构持续优化,战略性新兴产业和现代服务业发展迅速,高技术制造业产值、工业战略性新兴产业产值占比分别达到30.3%和45.6%。

“十三五”期间,河北开发区地区生产总值年均增长率8.5%,对全省经济的贡献度显著提高,185家省级以上开发区以占全省约2%的国土面积,创造了全省超过40%的地区生产总值、60%的外贸进出口、80%的实际利用外资。全口径看,2021年河北省级及以上经开区154家,其中国家级7家、省级147家;实现营业收入81245.8亿元,同比增长30.6%;实际利用外资84.2亿美元,增长12.8%。全

省经开区成为全省经济发展的重要支撑,地区生产总值占到全省生产总值的近1/3,一般公共预算收入占全省总收入的近1/5,实际利用外资占全省超过2/3,进出口总值占全省总值的1/2。河北省内部分经开区表现尤为亮眼,秦皇岛经济技术开发区到“十三五”末高新技术企业达到149家,占秦皇岛市总量的55.2%,比2015年增长119%;科技型中小企业1091家,比2015年增长176%。廊坊经开区营业收入突破千亿元,一般公共预算收入超30亿元,是“十二五”的1.8倍;大数据产业快速发展,初步形成了以华为、润泽、联通、京东、人保为代表的大数据产业集群;2021年,共完成一般公共预算收入39.3亿元,同比增长30.2%。

2. 开发区发展差距有扩大趋势

北京开发区在经济体量上要远高于河北开发区,加之近年来北京开发区的发展速度又略高于河北开发区,这使得两地开发区之间的落差有进一步扩大的趋势。开发区的级别与种类繁多,同一级别更具可比性,故选取三地国家级开发区数据来观察三地开发区发展差距(见表1)。2020年北京经开区的经济规模达到了2000亿元,而河北的国家级开发区经济规模都不到700亿元。“十三五”期间,北京经开区GDP的年均增速达到了13.96%,而河北的国家级开发区GDP同期增速只有8.5%。河北与京津开发区之间的差距有所拉大,势必影响开发区合作和京津冀产业升级转移的进程。

表1 “十三五”时期京津冀国家级经济技术开发区GDP及增速

地区	名称	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
北京	北京经开区	1172.63亿元 (8.43%)	1365.18亿元 (16.42%)	1793.51亿元 (31.38%)	1933亿元 (7.77%)	2045亿元 (5.7%)
天津	天津经开区	3049.83亿元 (4.96%)	2358.99亿元 (-55.65%)	2415.57亿元 (2.4%)	2009亿元 (-16.83%)	2023亿元 (0.70%)
	西青经开区	421.81亿元 (-17.52%)	372.42亿元 (-11.71%)	317.81亿元 (-14.66%)	335亿元 (5.44%)	335亿元 (0%)
	武清经开区	550.89亿元 (17.92%)	532.59亿元 (-3.32%)	307.78亿元 (-42.21%)	329亿元 (4.22%)	291亿元 (-11.55%)
	子牙经开区	41.14亿元 (10.09%)	98.78亿元 (140.11%)	81.76亿元 (-17.23%)	99亿元 (21.59%)	94亿元 (-5.05%)
	北辰经开区	291.77亿元 (10.19%)	293.73亿元 (0.67%)	177.27亿元 (-39.65%)	184亿元 (3.61%)	185亿元 (0.54%)
	东丽经开区	109.85亿元 (12.94%)	123.47亿元 (12.40%)	77.57亿元 (-37.18%)	90亿元 (16.02%)	115亿元 (27.78%)
河北	秦皇岛经开区	266.75亿元 (0.37%)	280.08亿元 (5.00%)	252.79亿元 (-9.74%)	268亿元 (6.2%)	301亿元 (12.31%)
	廊坊经开区	392.29亿元 (8.00%)	451.69亿元 (15.14%)	487.83亿元 (8.00%)	548亿元 (12.34%)	551亿元 (0.55%)
	沧州临港经开区	183.18亿元 (35.73%)	230.3亿元 (25.72%)	396.98亿元 (72.38%)	440亿元 (10.89%)	460亿元 (4.55%)
	石家庄经开区	248.70亿元 (12.73%)	287.9亿元 (15.76%)	315.76亿元 (9.68%)	293亿元 (-7.2%)	312亿元 (6.48%)
	曹妃甸经开区	247.53亿元 (98.02%)	353.72亿元 (42.90%)	453.33亿元 (28.16%)	534亿元 (17.78%)	646亿元 (20.97%)
	邯郸经开区	247.45亿元 (3.61%)	197.1亿元 (-20.35%)	152.86亿元 (-22.45%)	170亿元 (11.18%)	177亿元 (4.12%)

数据来源:根据国家统计局数据与《中国商务年鉴》整理。

就京津冀国家级经济开发区生产总值变动而言,依托政策和政府支持,14个国家级经开区生产总值自2016年整体呈现上升趋势(见图1),截至2020年已达到7.53万亿元,较2016年增长4.3%。其中河北国家级开发区增长较为明显,生产总值增长54.3%;天津国家级开发区整体呈下降趋势,生产

总值降低31.85%。分产业看,2020年除武清、子牙、北辰经开区外,第二产业占同期国内生产总值比重都有所下降;第三产业占比大多呈现明显上涨趋势,整体呈现出呈现第一产业稳、第二产业降、第三产业涨态势。从进出口看,河北国家级经开区出口额均呈增长态势;北京以及天津部分经开区进出

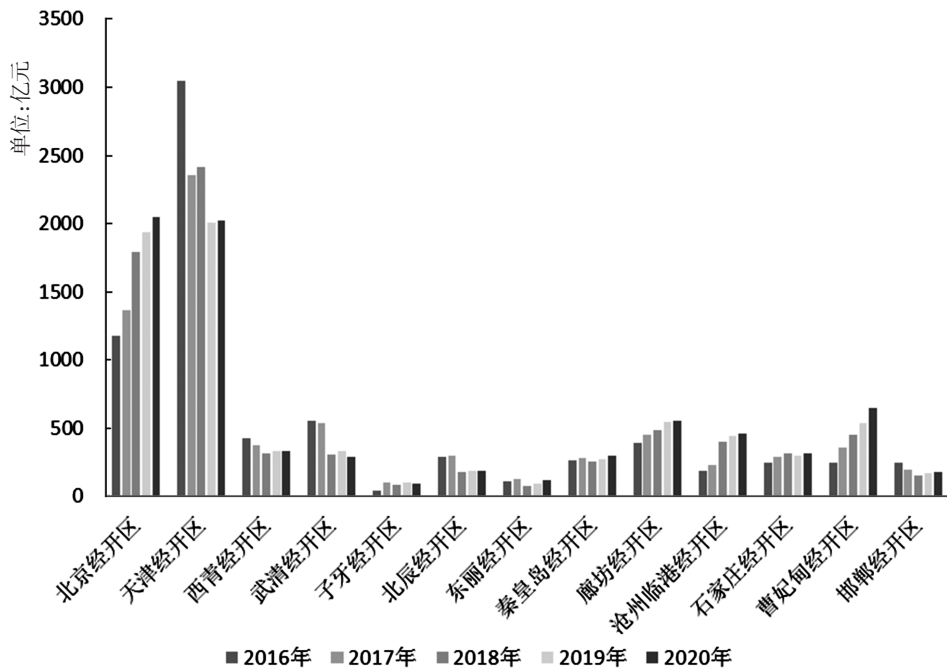


图1 十三五时期京津冀国家级经济技术开发区 GDP 情况

数据来源:2017—2021年《中国商务年鉴》。

口额下降明显。

3. 开发区合作步入新阶段

京津冀协同发展战略实施以来,津冀开发区在承接北京非首都功能疏解方面取得了丰硕成果。自2015年《京津冀协同发展纲要》发布以来,天津经开区共承接京津冀协同发展项目1727个,累计吸引投资5477亿元,注册资本2847亿元。其中,北京项目1448个,累计吸引投资5290亿元,注册资本2696亿元;河北项目279个,累计吸引投资187亿元,注册资本151亿元。河北以经开区主导产业为载体,吸引配套项目落地,培育优势产业集群;做优省际合作产业园,助力承接区域合作项目;聚焦经开区做大做强,重点推进培育打造千亿级以上经开区建设,使1000亿元级及以上经开区由23家增加到26家;重点培育石家庄、廊坊、邯郸、清河等经开区,打造“大而强”“特而优”的示范经开区20家,助力提升项目落地承载力。

京津冀开发区间的合作正经历着从单方面的承接转移到深层次、全产业融合协同的转换,合作驱动力也由政策驱动转变为主体、要素、制度的合力驱动。

三、京津冀开发区协同发展的合作模式

有序疏解北京非首都功能是京津冀协同发展

“牛鼻子”的主体内容,而产业一体化升级转移是其目标方向,河北国家级开发区和省级开发区是产业转移的重要承接载体平台。

开发区作为区域经济开发的主战场、主阵地,具有资源要素富集、人力人才聚集、产业配套健全、改革措施集成等综合优势。面向协同发展国家战略需要,河北开发区瞄准北京产业疏解转移需求,立足自身比较优势,强短板补弱项,解决园区发展的痛点与难点,从降低交易费用入手,整体推进生产成本与交易费用双下降、转型升级与创新发展的双强化,与北京开发区合作创新出一系列既有当地产业特色又对其他省市具有借鉴意义的合作模式。

1. 府际监管协同模式

从协同主体看,政府部门在推动京津冀产业协同发展中发挥着重要作用。北京市政府为解决大城市病,决定将传统企业和高端制造业中的生产环节搬迁到生产成本较低、土地资源更为丰富的环京津地区。受环境压力、资源消耗、土地紧张等因素影响,生物医药产业链诸多环节特别是原料药在北京生产受到制约,北京药企将生产环节搬离北京。沧州承接北京药企在解决北京问题的同时,也改善了本地传统制造业的制度环境、营商环境,推动自身传统产业实现转型升级。

药企搬迁的关键难点在于搬迁后的监管问

题。按照一般规定,药品监管以省级行政辖区为界。北京药企到河北建厂属于跨省搬迁,需要报批药品品种转移,审批周期至少需要两年半左右。为了给向外迁移的北京药企提供便利,促进京冀医药产业升级转移,京冀政府、企业与监管部门成为药企搬迁的主体推动力。两地政府会同监管部门决定采取“异地监管”模式来解决北京药企搬迁之后的监管难题,对决定转移的京籍企业,按照变更生产地址办理,维持名称、注册地址不变,相应产品批准文号不做转移。“异地监管”模式为北京药企搬迁省去跨省转移的审批环节,打通了转移通道。

从生产要素看,河北沧州渤海新区土地资源丰富,生产成本更低,基础设施较为完善,且具备工业蒸汽、工业气体供应及危险废物处理能力,毗邻的黄骅港还可提供液体化工原料装卸、仓储等便利,为搬迁企业提供了更大的发展空间。

从制度环境与营商环境看,沧州渤海新区抓住北京药企产业转移的契机,设立了生物医药产业园,为消除两地政策落差,改善制度环境与营商环境。园区为搬迁的药企推出了以产业基金为主的产业支持政策,为药企提供多元化融资方式,为生物医药产业的发展提供了金融保障。

在主体、要素和制度的合力推动下,沧州生物医药产业园顺利承接药企转移,依托生产环节打通医药产业链上下游,吸引北京天津的高校科研团队入驻。随着渤海新区生物医药产业园的知名度不断提高,来自京津冀及全国范围内的不少企业纷纷入园,目前园区已经签约项目达到160个,总投资超过480亿元。府际监管协同模式是沧州生物医药产业园得以设立的关键条件,该模式不仅为医药产业异地监管提供了解决方案,也为其他存在类似监管难题的企业搬迁提供了新思路。

2. 产业链融合共生模式

从驱动主体上看,京津冀落实产业功能定位,聚焦新兴产业,分工协作,激活创新链、补强产业链、打通供应链,努力解决跨区域产业链上下游“堵点”,坚持以业带城、城业融合,不断发挥高精尖产业辐射带动作用。尽管河北相对低廉的生产成本驱动着北京企业搬迁,但顾虑搬迁后的政策落差以及可能丧失创新资源,部分企业未能顺利搬迁。为打消企业顾虑,鼓励企业搬迁,三地采用“产业链融合共生模式”以保证搬迁京企在享受到成本低廉优

势的同时,还能继续利用北京创新资源。河北开发区依据“创新链布局产业链”的思维选择北京现有的高新技术,改造提升自身传统产业,在北京研发设计企业产品,在天津或河北的基地制造总装,推进实现产业链融合共生。

为解决园区企业成本上升与土地短缺的问题,亦庄与永清协同共建的高新技术产业开发区是新型区域合作模式的典型代表。北京经济技术开发区负责输出项目、品牌和管理,廊坊市负责土地空间保障、政策支持及基础服务,所有入驻高新区的企业均在廊坊注册为独立法人,税收在廊坊,北京方面获得科技成果孵化及产业化的空间。鼓励企业在北京设立总部或研发中心,在永清设立生产基地,实现“北京研发、永清转化”的跨区域产业集群。京冀两地园区政府作为协同主体,探索跨区域全产业链布局、集群发展的产业链融合共生模式。

相比北京,永清土地资源丰富,生产成本更低。为了从源头上改善开发区制度环境,永清开发区制定了资金与人才的扶持政策,通过设立专项奖励资金并起草制定《高新区关于鼓励和支持高层次人才引进及“双创”若干政策(讨论稿)》,为企业资金支持与高层次人才引进提供政策保障。在生产要素成本低廉和制度环境改善的驱动下,京企搬迁到河北开发区的意愿十分强烈。北京亦庄·永清高新技术产业开发区作为“产业链融合共生模式”的代表,大力培育发展高新技术产业和战略性新兴产业,努力建设京津冀合作共建典范、协同创新战略高地、创新驱动与科学发展的先行区。在园区合作中以“政府引导、协会主导、企业主体、市场运作、多方共赢”为合作原则,推进利益增值共享和产业转移成本共担的制度优化,确保了各协同主体多方合作积极性和成本—收益分享。

“产业链融合共生模式”有助于提高京津冀区域产业链创新链供应链稳定性、可控性和现代化水平。2022年上半年,河北吸纳京津技术合同成交额230.1亿元,同比增长39.43%,占全省吸纳技术合同成交额的60.77%。京津已经成为河北技术成果供给的重要源头。借助北京非首都功能疏解契机,永清高新区坚持以创新驱动发展,积极承接产业转移,吸引了大基康明、惠买在线、坤鼎投资、聚信产融投资和宝健日用品等优质企业入驻园区,使得廊坊永清与北京亦庄形成了合理的产业分工,延伸了

京企产业链,补强了廊坊产业链,带动了廊坊企业转型升级,真正实现“北京研发、永清转化”的全产业链合作。

3.创新共建带动模式

各主体驱动力有明确的合作需求,中关村近年来的发展地理空间受限、核心开发区与周边园区也存在着难以协调的问题。在京津冀产业协同的政策环境中,京津冀与中关村采取“一区多园”模式,以中关村科技园为主体,利用其人才技术资源和创新管理运营基础,以周边其他园区为辐射带动区域或分园,推动北京创新要素与津冀产业资源的整合,以期实现园区产业间优势互补,形成了中关村与环京津开发区合作的主体驱动力。

土地资源不足导致中关村对周围的辐射带动作用有限,制约其发展。通过实施“一区多园”模式,以具有较强科研能力、平台资源丰富、人员技术以及管理模式成熟的科技园区作为中心,向外辐射带动周边区域,有效扩大开发区原有的地理空间。通过增加新建园区或将已经具备一定发展基础的园区整合并入开发区,打破开发区的固定边界,推进优惠政策惠及其他园区,使信息互通更快、企业更多、融资平台更大,切实破解了园区土地资源不足的瓶颈,有助于开展招商引资工作,促进高端人才、先进技术等创新要素的集聚,实现利益增值。

周围产业园区具有自身土地资源丰富、生产要素价格低廉的关键优势条件,更低的租金成本和更优惠的产业政策形成了要素成本与制度环境的双重驱动力,不断吸引着中关村合作企业落户合作园区。在京津冀园区多部门管理协调下,利用中关村的创新资源,整合周边的产业资源,降低创新链与产业链融合的交易成本,促进科技成果转化,形成不同特点、特色的产业集群。通过与中关村开展“一区多园”合作,解决中关村发展空间受限和成本上升的难题。天津滨海—中关村科技园是津冀合作实体园的典型代表,其功能定位为京津冀全面创新的引领区、京津冀协同创新共同体建设的示范区,以新一代信息技术、科技金融、生命与生物科技为主导产业将园区打造成“中国硅谷”。园区在协同机制上采用共管共建的方式,进行市场化运营和管理,对共建成本与增值收益进行合理的分摊与共享,充分激发市场主体活力。通过对标中关村创新生态体系,科技园积极改善原有营商环境,打造自身优势

承接条件,吸引了滴滴出行和百度(滨海)创新中心等一批优质企业以及深之蓝海洋科技公司等一大批当地高新技术企业的科技创新活动,并利用中关村的高新技术企业转移的契机整合了园区内的上下游配套产业,形成了“高技术、高附加值”的产业链。

4.多主体增利分享模式

为解决各驱动主体在增利分配上的矛盾,京津冀采取多主体增利分享模式弥合产业协同发展中的地方利益冲突。通过明确产业转移的增利分配、共建园区的成本分担主体,考虑各协同主体的切身利益,为企业转移与后续合作的多方共赢打下基础,为各级政府打消了税收转移的顾虑,保证两地政府充分释放主体推动力。《京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法》中明确符合政府主导迁出且达到一定纳税规模的企业,将在迁出地和迁入地进行三大税种的分享,以迁出前三年税收总额为分享上限,五五分成。中关村海淀园秦皇岛分园采用“442”税收分享政策,即企业税收两地政府各占40%,其余部分作为企业的发展基金予以返还,通过利税收益分享,实现多方共赢。这样的分成模式,使得在海淀区的企业虽在秦皇岛落地发展,但仍为海淀区缴纳一部分税收,保证了海淀区的利益,在秦皇岛缴纳的税收也使得秦皇岛在园区建设中所投入的各项成本得到了一定补偿。这样的制度安排照顾到了各方的利益,保护了两地政府和企业推动产业转移的积极性,有助于实现转得出、留得住、发展好。

为保障转移企业原有的政策优势、消除政策落差,秦皇岛分园积极申请分园享受中关村同质化政策,实现政策无差异对接,通过打造无政策落差的营商环境确立了承接转移的关键优势条件,在吸收京企转移的竞争中脱颖而出,成功实现北京千方科技公司、中科遥感公司等一批高新技术企业的入驻。高新技术产业的生产环节带动了上下游制造业产业链形成了传统产业和新兴企业的产业集群,进一步扩大了园区承接中关村高科技企业的基础,吸引着新一批北京科技企业的入驻。

四、河北开发区在深化协同发展中的差距与问题

比较见差距,协同促提升。在开发区合作方式

与新旧发展动能转换的重要时期,河北与京津开发区在发展水平和能级上存在的差距是多种因素综合作用的结果,对照规划纲要目标,对应非首都功能疏解主体需求,对标京津制度政策,河北开发区在深化协同发展方面还存在一些问题,亟待加大力度予以解决。

1. 协同主体体制改革滞后

参与园区合作共建的政府和开发区等各类主体在体制改革上的相对滞后,阻碍了开发区的转型升级,也扩大了与津冀的发展差距。北京亦庄经开区采取统筹规划,具有较大的自主开发权,有效解决审批手续繁杂、机构叠床架屋等体制问题,而河北各园区主体在产业园区的建设管理上,仍存在着管理模式落后、经济职能与社会职能缺乏平衡等问题。部分开发区沿用过去的政府主导型治理模式,管理模式僵化,审批制度复杂,行政人员冗余,政企不分以及经济开发职能与社会管理职能的矛盾,使得开发区的生产生活环节得不到改善,大大降低了开发区招商引资的效率。在人才队伍建设上,天津滨海高新区先实施全力打造人才培养“1+10+X”体系,后实施“海河英才”行动计划、泰达校园人才工程等,并发布多项具体人才奖励机制,有效引进留住大量人才;河北仍存在着激励性晋升机制不健全等问题,严重影响管理型人才与科研型人才积极性。在开发模式上仍以政府主导模式为主,不仅容易造成开发区发展上的路径依赖,还会导致资源要素价格的扭曲,需加强建设专业化、市场化的招商机制。

2. 产业资源与创新要素融合不充分

京津冀三地建立的许多开发区和高新区之间缺乏资源整合,区域内产业链整合不足,三地尚未形成以创新链、产业链、价值链为纽带的,具有国际竞争力和影响力的世界级产业集群。截至2020年,京津冀共有国家重点实验室154家,国家级技术创新中心85家,但80%以上分布在北京,布局呈现出单核集中的态势。从世界高新技术产业的经验来看,基本经历了由“单个企业→同类企业集群→产业链→产业集群”的发展路径演变,高新技术产业实现集群化发展,才能激发出更大的能量。

河北科技创新实力在全国排位落后,急需加大优势领域要素集聚度。从要素投入来看,河北科技创新投入虽然持续增长,但是研发投入和研发强度

仍然有明显差距;国家重大科技基础设施、国家重点实验室、国家工程技术研究中心等科技研发平台建设在国内竞争力弱,未来产业所需人才缺口较大,高技术产品应用不足。此外,省内具有技术领先优势的领域尚未形成本地高度垂直整合的产业链条,集群发展竞争力薄弱,创新型产业集群缺乏竞争力。

资源缺乏整合的现状,与京津冀地区缺乏统一有效的要素市场、各园区之间尚未形成信息共享平台、技术交易平台和人才服务平台等原因有关。信息不对称、配套服务体系不完善,必然影响要素跨区域流动和创新链、产业链、价值链的有效衔接,影响资源有效配置和京津冀协同合力的形成,导致园区间差距日益扩大。园区间垂直梯度差过大,使得高端要素和产业资源集聚于京津主轴,产业未形成空间布局合理、高效分工协作的产业链条,缺乏紧密合作与合理分工的协作意识,协同发展的共建共享机制尚未形成。

3. 营商环境梯度差异大

与京津营商环境的差距主要体现在制度环境上,相比于北京在开发区行政审批制度改革中的成效,河北无论是在简政放权的力度还是审批环节的规范化和标准化程度都与北京开发区存在着不小的差距。河北虽为消除两地的政策落差出台了众多企业转移的优惠政策,但若不能从根本上扭转河北开发区在制度环境上的僵化局面,承接合作北京企业转移的各类优惠政策的影响力将会大打折扣。

引进人才与承接企业是河北追赶京津、缩小发展差距的抓手,但与京津在生产生活上的营商环境差异阻碍着河北开发区与京津协同的步伐。在生产方面,基础设施建设、园区管理和服务仍处于政府主导模式,市场化的服务模式尚未完全形成。在北京高企搬迁和园区企业转型升级的背景下,一些产业园区原有的服务体系无法满足现阶段企业发展的要求,园区需要为企业提供产业融合、延伸和拓展产业链等使企业“增值”的产业配套服务,资本中介机构和相关投融资业务上的资本配套服务。在生活服务方面,存在着文化教育、医疗设施、休闲娱乐等设施不够完善的问题、生态园区发展的政策与激励措施有待完善等问题。开发区及其周围的生活服务品质对于地区创新人才与科技企业的黏性起着至关重要的作用,仅仅依靠人才政策无法充分

吸引人才与企业,无法有效提升开发区的生活品质,未来将面临“招得来、留不住”的问题。京津冀三方政府及下辖市、区、县等,因为政绩关系存在行政壁垒,影响要素流动,导致全产业链协同难度较大,特别是高层次人才市场化流动还面临着户口、子女就学、收入落差、医疗保险等问题,导致人才流动受阻。

4. 利益共享与成本分担制度不完善

区域间存在竞争带来负面效应。当前京津冀协同宏观目标虽然明确,但操作目标仍不清晰,特别是将总体目标的细化缺乏针对性,在实际中易出现推进难、推进方向不明确的问题。在对三方都有利,或者能够达成共识的事项上能够较快达成一致,但涉及根本利益关系的事项仍停留在表面,三方仍从各自利益出发来考虑问题。

为分配增值利益提供一套合理的制度安排是持续推进京津冀园区合作的关键。在产业转移中的企业,有些是整体搬迁,有些是为促进产学研融合而共建的生产基地。整体搬迁会对迁出地政府造成较大的财政损失,设立为分支机构和生产基地往往因为缺乏可观的经济利益而不受迁入地重视。无论是哪种形式的转移,都容易在迁入地与迁出地政府之间引起税收利益的争夺,而增值利益分配不均是导致政府间利益争执矛盾的根源。在产业转移已经取得实质性进展的同时,非首都功能疏解正从一般产业向中高端产业和教育医疗等功能疏解转变。随着疏解进程的加快,疏解动力会逐步降低,河北各承接地的竞争也会越来越激烈,疏解地与承接地之间和各承接地之间的利益冲突会以隐性方式呈现。若不能妥善处理利益冲突,就会损害疏解地的积极性,不利于产业和其他功能疏解转移的持续推进。

共建产业园区推进产业转移离不开政府间的合作,政府合作行为策略是合作收益—成本权衡下的理性选择。两地政府能否合理地分担共建成本决定着通过共建园区进行产业转移的过程是否顺利。产业转移成本有显性隐性之分,大致包括三类:首先是企业搬迁补偿与园区共建的显性成本,其次是迁入地提供公共服务的隐性成本,最后是迁入地对搬迁企业污染治理的隐性成本。各级政府对成本分担的尝试多是针对搬迁企业进行政策补偿与激励,而对公共服务与环境治理的成本,尚未

形成合理的制度安排。河北园区承接的企业以工业企业为主,生态环境成本依然是个负担。如果园区建设成本与生态环境成本在迁入地政府得不到补偿,必然影响迁入地政府承接产业转移的积极性。

五、推动京津冀开发区协同促能级提升的思路与政策

基于上述“主体—要素—制度”框架下的分析,新形势下协同发展远期目标的新任务,要求京津冀在新发展格局中体现协同发展重大国家战略的重要作用。为此,三地须切实推动疏解北京非首都功能落地见效,不断深化京津冀产业链供应链融合延伸,提高区域产业链创新链供应链稳定性和现代化水平。同时,迫切需要在产业定位和制度创新上实现新突破,以开发区协同为平台抓手,以开发区能级提升为重点,推进京津冀开发区高质量协同发展,形成新的区域重大战略动力源。

1. 明确区域产业功能定位,推进京津冀差异化布局

京津冀三省市应加大力度整合产业基础较好、创新资源丰富、基础设施完善的开发区资源,打造融合共进的开发区产业链,增强京津冀开发区发展合力,发挥好开发区辐射带动效应促进区域产业发展。北京通过非首都功能的疏解来深化三地产业链的融合共生程度,依托创新资源优势,通过园区共建来引导相关园区结合自身优势和产业基础细化深化分工。加快集聚更多优质要素和上下游企业,推动形成更高能级的开发区平台,打造区域经济发展的新增长极。天津与河北围绕北京创新链来布局园区产业链,纵向上围绕北京开发区产业链补齐延伸自身的产业链,发挥龙头企业带动作用,支持重点产业承接平台建设。优化产业链供应链布局,以创新链带动产业链,推动新能源汽车、生物医药、工业互联网等领域产业协同发展。

2. 完善主体协同机制,增强市场主体活力

充分发挥市场和政府比较优势,提高园区共建发展实效。一是发挥政府前期合作共建统筹协调功能。在跨区域共建园区过程中要充分发挥好政府统筹协调作用,推动解决府际协调重要事项、园区发展规划制定、基础设施建设、产业功能布局、园区公共服务与市政服务平台建设、人事体制机制安

排等重大问题,协调好跨区域共建园区府际关系,积极稳妥推进园区共建。二是更多发挥市场机制、类市场机制在园区发展中的决定性作用。推进园区政府和区内企业建立管理与被管理、服务与被服务的关系。政府在管理园区企业的同时,也为园区企业提供商业对接合作、税收优惠政策、营商环境的改善等各类服务。推进园区内企业建立新型竞争合作关系,充分发挥市场在配置资源、利益增值中的作用。应用类市场机制优化跨区域政府、企业等多主体协作关系,总体考虑隐性、显性的利益增减、成本高低,按照责—权—利匹配、成本—收益对等原则开展产业和人才功能疏解承接,确保央地、地地、政企、企企间多层面关系可持续,实现协同主体合作共赢、协同行动有序扩展。

3.推动要素资源集聚,聚焦重点强化共建

坚持优势互补、重点突破、协同共建,加大重点经开区建设支持力度,积极开展“大而强”“特而优”示范经开区和国际合作、省际合作重点产业园建设,推进特色园区和重点园区壮大实力,发挥示范带动作用,集中力量发展一批产业基础较好、科技创新能力较强的产业园区。国家层面应当支持京津冀三地开展先进开发区与后发开发区对口帮扶、协同共建,优化资源配置、项目摆放和考核评价机制。省内先进开发区与发展较弱的开发区对口帮扶,放大产业链创新链融合衔接、要素成本优势互补、营商环境运营模式示范带动效应,继续推进经开区集聚集约发展,大力推进市级园区优化整合,在市级行政区域内探索实行“一区多园”管理。

4.完善承接疏解类市场机制,持续深化园区合作

适应北京非首都功能疏解新阶段新任务需要,重点解决疏解功能、区域协作、人口转移的痛点难点,推动园区建设和管理从政府主导向市场主导转变。持续推进园区从单方面产业疏解向全方位合作转变,在承接产业转移的过程中要积极布局教育医疗其他北京非首都功能的疏解。立足于服务非首都功能疏解的本质,推动园区各类功能与服务的平台化,打造京津冀跨区域的开发区发展合作平台。健全京津冀园区合理分担成本、共享协同利益机制。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府的政策引导效应。京津冀三地政府应按照各自对园区发展的边际贡献分配利益增值,秉持“谁受益、谁付费”的原则合理分担共建成本。

支持疏解功能和产业带土地、能耗等生态环境指标转移,推动建立健全疏解—承接过程中围绕企业、人口、监管等相关问题统筹协调解决的国家层面常态化机制,全面降低疏解—承接协调成本,推动非首都功能疏解—承接顺畅高效,推进京津冀协同发展向更高水平迈进。

5.对标京津营商环境,缩小制度环境落差

缩小制度落差,是提升开发区承载力的关键。河北应进一步强化服务意识,对标国内营商环境一流城市,抓好政策优化、落实、评估环节,打造高水平的优势营商环境。同京津两地协同推进推动营商环境一体化,把营商环境“软实力”变为经济发展“硬支撑”。在开发区体制机制改革过程中,要带头建设市场化国际化法治化的一流营商环境,支撑专业招商、以商招商、产业链招商等活动高效推进,切实提升园区开放发展活力。一是要规范开发区机构设置,建立开发区退出机制。在开发区内部机构设置上要精简人员和机构,提高管理效能和服务质量。在开发区管理上,依据初始资源禀赋、功能定位、发展方向、边际贡献度、生态保护等方面制定一套评价体系,增强开发区的危机意识,建立可行的末位淘汰退出机制,及时淘汰评级较低的开发区,做到“有进有退、能上能下”,改变以往开发区只设立不取消的现状。二是简政放权,提高服务效率。加快建立权力清单、责任清单和负面清单制度,积极推进政府职能的转变,加大政府行政权力的取消和下放力度,加快推进各级行政审批和政务服务平台建设,减少审批环节,提高审批速度。三是深入推进以全员聘任制和绩效工资制为核心的人事薪酬制度改革,完善“绩效考核、按岗定薪”激励性制度安排,探索实行开发区管委会部分领导聘任制,推广以市场化方式任免开发区干部,激发干部队伍的活力。探索多样化的分配机制,引入“职业经理人”制度吸引各类产业的管理人才、创新人才,以“底薪+招商业绩”方式激励人才创新创业,增强人才黏性。

参考文献

- [1]孙久文,卢怡贤,易淑昶.高质量发展理念下的京津冀产业协同研究[J].北京行政学院学报,2020(6).
- [2]田学斌,柳源,张昕玥.基于利益增值与成本分担的京津冀产业协同:进展、问题与对策[J].区域经济评论,

- 2022 (3).
- [3]柳天恩,田学斌.京津冀协同发展:进展、成效与展望[J].中国流通经济,2019(11).
- [4]徐妍.京津冀协同发展中的税收协调问题刍议[J].税务研究,2018 (8).
- [5]张俊.改革创新行政体制机制再造开发区发展新优势[J].中国行政管理,2016 (1).
- [6]刘治彦,周立群,孙久文,等.推动京津冀协同发展改革传媒发行人、编辑总监王佳宁深度对话六位知名学者[J].改革,2015(8).
- [7]杜罗莎,张丹丹,陈驰.产业园区转型升级过程中的政府职能定位[J].宏观经济管理,2019(7).
- [8]祝尔娟,何晶彦.京津冀国家级经济技术开发区发展测度与路径优化[J].中国流通经济,2017(9).
- [9]祝尔娟.京津冀一体化中的产业升级与整合[J].经济地理,2009(6).
- [10]刘秉镰,孙哲.京津冀区域协同的路径与雄安新区改革[J].南开学报(哲学社会科学版),2017 (4).
- [11]甄杰.软环境:中国产业园区转型升级的新动力[J].区域经济评论,2017 (2).
- [12]颜廷标.区域特质、产业分工定位与实现机理:以京津冀产业协同为例[J].河北学刊,2018(3).
- [13]陈雯,王珏,孙伟.基于成本—收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析[J].地理学报,2019(2).
- [14]刘守英,熊雪锋,章永辉,等.土地制度与中国发展模式[J].中国工业经济,2022(1).
- [15]柳天恩,武义青.雄安新区产业高质量发展的内涵要求、重点难点与战略举措[J].西部论坛,2019(4).
- [16]赵丽娜.地方政府如何用好市场之手:从开发区建设看政府职能转变[J].理论学刊,2019(1).
- [17]谢伏瞻,刘伟,王国刚,等.奋进新时代开启新征程:学习贯彻党的十九届五中全会精神笔谈(上)[J].经济研究,2020(12).
- [18]贺立龙,刘丸源.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政治经济学研究[J].政治经济学评论,2022(2).

Coordinated Development of Beijing-Tianjin-Hebei Development Zone: Progress, Mode and Strategy

Tian Xuebin Zhang Xinyue Liu Yuan

Abstract: Under the goal of coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei, as the main undertaking position of industrial cooperation, the development zone undertakes the responsibility of non-essential capital functional dispersal and regional industrial cooperation. Under the framework of multi-agent collaboration, cost comparison of comprehensive factors and optimization of institutional and policy environment, the paper analyze the outstanding problems still existing in the upgrading of Hebei Development Zone, such as the lagging system reform, insufficient integration of industry and innovation, large differences in business environment, and imperfect system of benefit sharing and cost sharing, from the perspective of system comparison. The paper puts forward some improvement strategies for deepening coordination in development zones, such as clarifying function orientation, differentiating development layout, perfecting coordination mechanism, focusing on strengthening joint construction and narrowing the gap of system environment. Therefore, it is a beneficial exploration to propose improvement strategies in deepening cooperation for the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei Development Zone.

Key Words: Beijing-Tianjin-Hebei Development Zone; Cooperation Mode; Industrial Coordinated

(责任编辑:平 萍)