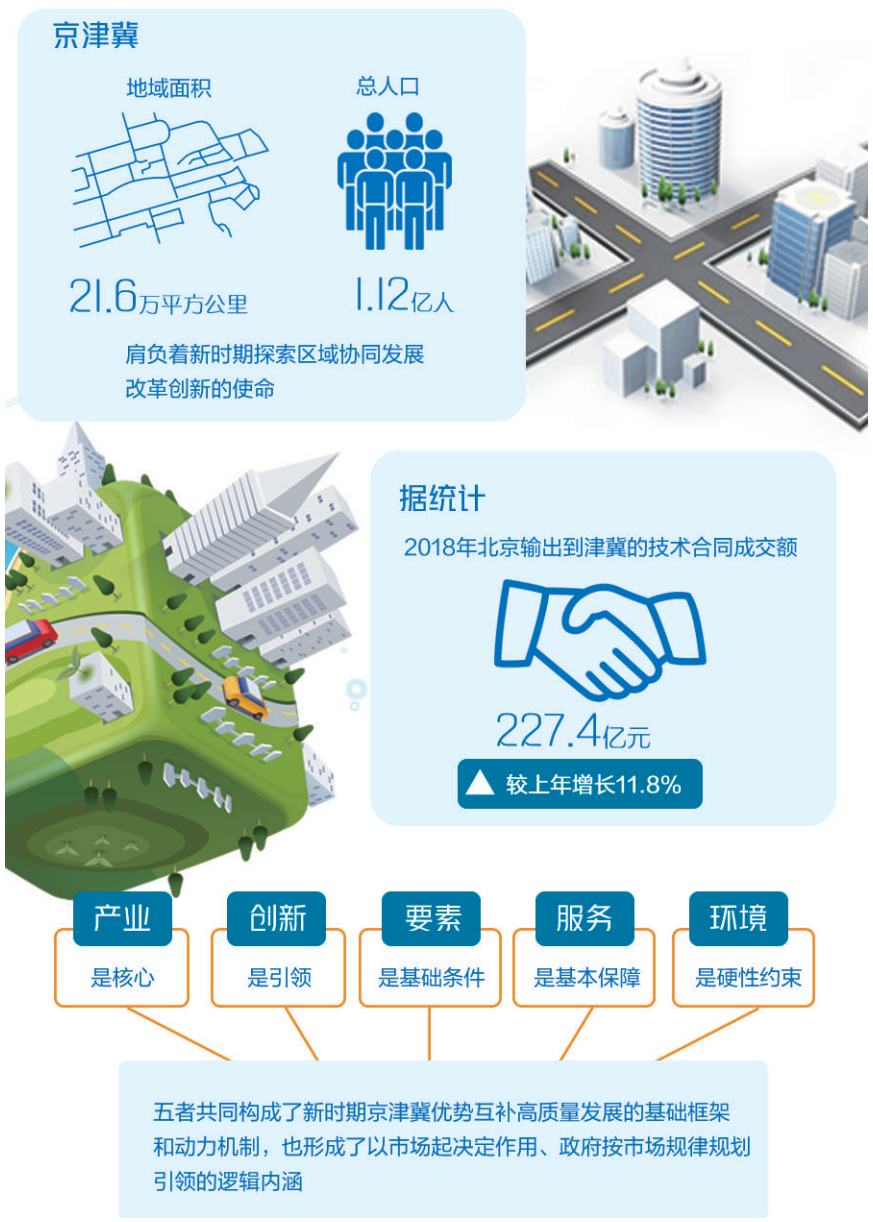
构建京津冀协同发展新机制

□ 康振海

智库头条

进入创新驱动经济高质量发展阶段，京津冀三地亟需构建协同发展新机制，从低水平协同步入分工合作密切、布局合理、联动性强的高水平协同发展阶段，提升协同发展的效益和水平。其中，产业是核心，创新是引领，要素是基础条件，服务是基本保障，环境是硬性约束，五者共同构成了新时期京津冀优势互补高质量发展的基础框架和动力机制。



京津冀地域面积21.6万平方公里，总人口1.12亿人，肩负着新时期探索区域协同发展改革创新的使命。

从发展历程看，在工业化初中期，京津冀区域之间主要处于低水平简单协作发展状态。进入创新驱动经济高质量发展阶段，三地亟需构建协同发展新机制，从低水平协同步入工业化后期分工合作密切、布局合理、联动性强的高水平协同发展阶段，提升协同发展的效益和水平。其中，产业是核心，创新是引领，要素是基础条件，服务是基本保障，环境是硬性约束，五者共同构成了新时期京津冀优势互补高质量发展的基础框架和动力机制，也形成了以市场起决定作用、政府按市场规律规划引领的逻辑内涵。

创新产业协同机制，加快推动京津冀高端产业融合发展

产业是京津冀协同发展的重要实体支撑。从区域功能定位看，中共中央、国务院明确要求以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”推动京津冀协同发展，不断调整优化区域经济结构和空间结构。由于京津两地行政层级较高，三地经济水平的级差分层和区域市场的割裂，势必导致高端产业、项目难以向河北转移。在改革创新中，要以构建区域产业协同机制为突破，深化三地产业政策衔接与高端产业协同合作，形成京津冀链式共振、互补、共赢的跨区域高端产业协同发展新机制。

优势互补。京津冀应立足各自产业资源禀赋优势，“借力”全球产业链重塑契机，在全面对接国际市场中，提升产业协同发展的质量和水平。河北应积极主动对接京津高端产业，尤其是将吸引京津高新、高尖原创技术及成果为突破口，整合先进的创新、创意、创造资源，加快与传统优势产业嫁接、融合，衍生新产业、新业态、新模式，加快形成一批专、精、特、新产业项目，提升产业附加值和高端产业吸附能力，与京津形成互补共赢发展之势。

延链拓能。按照京津冀三地功能定位和现代产业分工，围绕装备制造、节能环保、生物医药、医疗康养、文化创意、大数据、云计算等跨区域产业链和产业集群建设，精准锁定产业链核心环节，支持上下游企业加强产业协同和技术合作攻关，增强产业链韧性，拓展河北产业腹地，形成更强创新力、更高附加值的产业链，与京津形成产业联动发展之势。

完善配套。在京津冀高端产业协同中，河北应以承接“非首都功能疏解”为着力点，做好顶层设计，适应第四次工业革命新场景、新业态、新模式等现代产业服务的多元化服务需求，实施产业基础设施功能提升工程，提升软硬件设施服务能力和品质，形成立体式、便捷式、全程式的产业服务体系，将河北丰裕的产业资源转化成生产能力，与京津形成融合发展之势。

构建创新协同机制，推动形成京津冀协同创新共同体

京津冀是我国创新资源最密集、创新活跃度最高的地区之一。在协同发展进程中，北京通过非首都功能疏解，不断向津冀两地输送技术项目，相应带动创新资源要素向津冀转移，与津冀互补发展。从目前来看，北京依托独特的政治地缘优势和首位优势，聚集着中关村科学城、怀柔科学城、未来科学城和经济技术开发区等创新平台，但与津冀科技资源对接精准度还有待提升。应通过构建京津冀协同创新共同体，进一步开放首都科技平台，促进三地实验室、研发设施、科技成果等资源共享，提升区域整体创新质量和水平。

协同共享。顺应世界分工体系下产业格局的改良和升级，从原始创新能力、产业技术创新、区域协调联动等方面发力，通过联合设立协同创新专项资金，搭建创新联盟、联合实验室等平台，推动京津冀创新资源共享。河北要积极主动融入对接京津，引入京津强大的源头创新力，与河北巨大的技术承接力相结合，形成“京津研发、河北转化、河北制造”的创新合作模式，打造成为科技创新的试验田和培育地。

示范引领。京津冀协同发展的核心是疏解北京非首都功能，雄安新区是最大的非首都功能“集中承载地”，要发挥雄安新区引领作用，积极承接京津科研机构转移，争取更多国家实验室、国家重点实验室和科学装置布局雄安新区，做大高端产业项目聚集体量，推动雄安新区成为引领高质量发展的重要动力源和高新高端科技成果的策源地。

弥补短板。与京津相比，河北创新创业生态体系不健全，创新文化氛围不浓，要对标京津，瞄准创新要素聚集区域，厚植创新文化，引入京津创客，活跃创新氛围，不断改善以人才、技术、政策、环境为核心的创新创业生态，提升科技创新人才、技术、服务转移承接政策的含金量，形成健康的区域协同创新系统。同时，要大力弘扬科学精神和工匠精神，完善科技人才发现、培养、激励机制和政策体系，打造一支科技创新能力强的人才队伍。

创新优势要素跨区域流动机制，推动高端要素开放高效流动

经过近5年来的改革探索创新，三地在交通、产业、环境协同发展等方面取得了明显成效，但在京津冀区域间要素自由高效流动配置上仍存在很多体制性机制性障碍，亟需创新要素跨区域流动机制和方式，以构建高效、开放的要素跨区域流动机制为突破口，发挥好市场“看不见的手”在资源配置中的主导作用，以及政府“看得见的手”的引领作用，促进京津冀优势要素充分涌流。

破除壁垒。完善公平竞争制度，逐步消除京津冀区域市场壁垒，构建一体化市场机制，削弱京津要素的行政传导效应。通过共建跨区域商品流通、资源（产权）交易、人才、资本、技术等共同市场、共享平台，引导要素资源在京津冀三地自由流通、充分流动，在协同发展中提升河北优势要素吸引力、聚集力，在更大范围、更广空间内形成要素跨区域良性循环流动和优化配置体系。

搭建平台。加快推进京津冀公共资源交易“一张网”建设，搭建京津冀三地公共资源交易平台。依托河北省公共资源交易“一张网”建设，探索工业用水权、林权交易、碳排放权、公立医院药品及耗材采购、海域权出让等公共资源信息和专家资源跨区域共享方式，实现三地交易平台互联互通，形成跨地域、跨部门、跨行业、跨层级协同管理机制，提升资源配置效率和效益。

创新方式。围绕高端技术、人才等高级要素，探索京津冀跨区域流动的机制和方式，出台人才、技术引进专项政策，并在相关要素参与成果应用转化收益方面提高标准，实施京津冀人才流动绿色通道、行政审批绿色通道，探索高端人才自由流动的方式、途径，形成京津冀三地人才资源共建共享新机制。

创新公共服务协同发展机制，逐步实现京津冀公共服务全域共享

京津冀公共服务一体化本质上是指公共服务资源的再分配与公共服务供给体制的重组。京津凭借大城市优势，集聚了海量优质资源，相比河北处于高位。受各区域产业需求和目标定位的影响，三地对公共服务资源分配与体系构建需求存有差异，在区域内部发展不平衡、公共服务资源配置不完全均衡的情况下，应立足各区域现实需求，由局部到整体逐步推进，形成京津冀渐进式一体化公共服务发展机制。

跨区统筹。应遵循产业要素跨区域流动的规律，建立功能互补、标准耦合、区域联动的京津冀一体化公共服务体系，围绕民生所需的关键领域，加快建立义务教育、医疗卫生、劳动就业等基本公共服务跨区域流转衔接制度，以公共服务提升降低生产要素跨区域流通成本和适配成本。

渐进融合。针对京津冀公共服务一体化发展面临的难点，在重点领域优先选择建立一体化发展目标，诸如通过建立微中心，散点式提升三地公共服务水平和能力，再逐步向其他领域覆盖，形成“以点带面”立体式公共服务全域协同发展体系。

普惠共享。在协同发展中，围绕医保、养老保险等领域，着力探索京津冀三地养老服务财政补贴上“钱随人走”的新路径。同时，创新京津冀城乡公共服务均等化供给机制，通过城乡公共服务水平提升，增强城乡之间要素流动活跃度。

创新协同治理机制，优化京津冀发展环境

京津冀协同高质量发展的要素流动、产业发展、创新创业、民生改善都离不开良好的外部环境，既包括狭义的为经济社会活动提供基本条件的基础设施和公共服务等硬环境，也包括为区域经济高质量发展提供稳定社会基础的软环境。目前，京津冀已建立了环境应急联动机制，在水污染应急、重污染天气应对等方面协同配合、形成合力，跨界污染应对能力不断提升，联防联控机制走在全国前列。应深入拓展三地协同治理的领域，为京津冀协同高质量发展保驾护航。

持续推进生态环境联防联控。进一步加强京冀、京津、津冀交界地区生态环境管控，推进京津风沙源治理二期、京冀生态水源保护林建设。加强雄安新区环境治理，重点做好白洋淀生态修复和保护，树牢绿水青山就是金山银山理念，为雄安新区打好蓝绿底色。

建立跨区域生态补偿机制。加快建立“受益者付费、保护者得到合理补偿”的责任主体明确、补偿标准清晰、多主体参与的京津冀生态补偿机制，采取资金补偿、对口协作、产业转移、人才培训、共建园区等方式，不断加大流域、生态涵养区的补偿力度，共建宜居、宜业的京津冀协同发展大生态。

建立重大社会风险防范机制。社会风险涉及社会方方面面，来源多样、构成复杂，更易与其他风险叠加衍生，对社会稳定产生不利影响。京津冀作为一个地域单元，要针对一些金融、医疗、保险等重点领域，协同分工，做好相应的预测、预判和预警工作，形成系统化、科学化、精准化的重大社会风险防范和化解机制，有效预防突发性事件，共筑社会安全网。

（作者系河北省社会科学院院长）

智库聚焦

以数字经济助力东北高质量发展

□ 潘宏 张紫薇

当前，为顺应新一轮科技革命和产业革命大势，抓住数字经济发展的时代机遇，东北三省正加快数字经济建设步伐，以实现东北地区政府服务效率提高、传统产业升级、科技创新力培育与社会民生服务改善，使发展数字经济成为推动东北地区高质量发展的突破口和着力点。

统筹兼顾 多点发力

与企业合作开展“数字政府”建设、推动传统产业数字化智能化转型、以数字经济带动创新创业、大力开展智慧城市建设，东北地区数字经济已渗透经济社会生活的方方面面，形成了统筹兼顾、多点发力的良好格局。

一是打造“数字政府”，提高东北地区政府治理效率。2019年，阿里巴巴集团与黑龙江省人民政府达成战略合作，基于阿里巴巴集团数字经济领域的优势共建“数字龙江”，打造一体化政务数据共享平台。政府与企业开展合作已成为推动“数字政府”建设的有效路径。

二是发展智能制造，助推东北地区产业优化升级。数字经济的发展为东北地区新兴产业培育和传统产业升级提供了良好机遇。一方面，有别于传统的产业模式，数字产业具有投入要素边际报酬递增、产业发展集约化等特征，已成为助力东北经济高质量发展转型的主导产业和支撑产业；另一方面，“互联网+”等数字技术与传统产业的深度融合，有利于东北传统产业向智能制造、工业强基、绿色制造、服务型制造转型，提高东北工业企业竞争力。除此之外，数字经济打破了组织边界，有利于实现企业间协同研发、众包设计、供应链协同创新，互联网平台也有利于实现以用户需求为中心的个性定制生产模式，能够有效缓解传统产业产能过剩，实现产销动态平衡。

三是发展数字经济，推动东北地区创新创业。数字经济是激发全社会创新意识和创新热情、推动大众创业热潮的核心驱动力量。随着数字技术的普及和网络化的加速，数字化网络平台和实体经济的结合已逐渐成为东北创新创业的重要支撑。特别是通过构建创新创业网络平台，为入驻中小企业提供“一站式”全生命周期服务，有利于降低创新资源整合成本、打破产学研用体制束缚，为企业打造独特的创新环境。

四是建设智慧城市，促进东北地区民生改善。对民生、环保、安全等城市服务的智能响应和智慧式管理，能够为市民提供更加完善的公共服务与创造更美好的生活，促进城市和谐、可持续发展。当前，智慧城市建设已成为东北实现高质量发展的重要战略之一。

固本强基 加速融合

现阶段，数字经济在东北三省提高政府效率、推动产业升级、创新力培育与民生建设等领域发挥了积极的作用，但从全国范围内看，东北地区数字经济发展仍处于中下游水平。进一步加快东北数字经济发展建设，应加快构建东北地区数字基础网络、提高全民数字素养、促进多方融合。

首先，加快数字基础网络建设，夯实数字经济发展基础。目前，东北三省信息基础网络建设仍显不足。以吉林省为例，高带宽用户较少，100M以上宽带用户占全国比排名为29，偏远、贫困地区4G网络覆盖较为薄弱。随着5G时代来临，东北三省应积极谋划5G建设布局，缩小城乡“数字鸿沟”，更好地满足万物互联时代的行业需求。在工业互联网方面，应通过构筑智能化的网络基础设施，形成满足个性化、定制化需求的柔性生产和服务新范式，进一步夯实数字经济发展基础。

其次，提高全民数字素养，为发展数字经济提供人才支撑。东北地区应着力发挥教育优势，提高全民数字素养。一方面，通过在职培训提升劳动者熟练使用硬件设备和工作软件、对数字资源收集整理的能力；另一方面，发挥学校教育优势，不断培养具有数字经济思维模式、先进技术的复合型人才。同时，以数字经济建设需要，在人才上下功夫，留住本地人才，吸引外地人才，做好东北籍专业人才回流工作。

再次，完善数字经济联盟相关机制，促进东北地区数字化产业发展。建立多方协作的磋商机制，构建并完善东北地区数字经济联盟机制，推动经济学、大数据、人工智能、通信技术等领域的专家学者和数字企业、传统经济企业等深度联合，协同发展。除此之外，加强政策顶层设计，明确发展重点，加快形成数字经济与实体经济深度融合且更加开放的政策体系，为产业发展构筑良好的政策环境。

在推动东北数字经济和实体经济深度融合的同时，新技术应用带来的风险和挑战也不容忽视。发展数字经济应进一步加强数据的安全和管理，构建多元治理、协同监管体制，加快完善数字经济发展中关于数据的法律法规，从国家安全、个人数据、行业发展等层面确保数据使用法制化，严格按照国家网络与信息安全保护要求，确保数字经济建设过程中平台、网络、数据的安全使用。

（作者单位：辽宁大学经济学院）

加快新型智库人才队伍建设的思考

□ 周湘智

目前，在新型智库人才队伍建设以及交流中，选才用才的视野亟待开阔，加快政智人才的交流对缓解智库人才短缺、优化政智人才结构、构建良好人才生态具有重要意义。

政智人才互动交流具有多方利好。一是具备条件的体制内官员到智库交流，将有效增强智库产品与决策实践的黏度，提高咨政文本的实操性与落地性。二是通过交流搭建知识与权力的桥梁，从而实现从建议者到决策者的身份转换，变“出招、解惑和指路”为“决策、宣传和执行”，将有效发挥理论创新对实践创新的先导性作用，切实增强党政机关决策的科学性战略性长远性，有利于将思想生产力转化为社会生产力。三是不同的平台决定相应的角色定位、思维方式与行为模式，身份转换将有效转变对经验惯例的过分依赖，赋予传统方法以新的思考，有助于更新工作理念、推动工作创新。

当前，政智人才交流面临身份转换的体制障碍，挂职制度缺乏科学设计，角色转换互致水土不服等三大瓶颈，政智人才加快交流亟需三大突破。

首先，加大双向交流任职力度。探索打破行政与事业之间的身份鸿沟，完善公职人员选拔任用机制，支持党政部门通过特聘、兼职、公开招聘等方式，有针对性地选拔、引进、培养优秀智库人才，适当吸纳社会智库人才到党政部门任职，打通智库人才进党政机关的渠道。提拔优秀党政官员到智库担任管理者、访问学者、荣誉研究员等职务。探索良性交流机制，优秀智库人员到党政机关单位交流后，对于表现优异、实绩突出的人才可提拔到智库发挥作用。

其次，完善双向挂职锻炼制度。参照日本“派出研究员”制度，党政机关、大学、企业、研究所向智库机构派出研究员，工作2至3年，工资由原单位发，到期回原单位工作。出台挂职锻炼实施办法和具体细则，对挂职锻炼的选拔标准、工作目标、人员分类、管理措施、期限名额等予以明确规定。进一步厘清组织部门、派出单位、接收单位和挂职人员之间的权责关系，逐步总结政智人才挂职锻炼管理的制度建设和操作层面的有效经验，适时推出相关政策法规，约束挂职干部规范履职，实现挂职锻炼成效的最大化。适当放宽党政干部担任智库顾问、理事的限制，赋予柔性挂职必要空间，鼓励党政干部参加智库课题研究、智库成果评审与修订。

再次，建立双向人才评价机制。对于交流人员，要制定严格的考核聘任与评价制度，根据考核结果决定晋升、转岗、续聘或者解聘。在挂职人员的管理上，应变“单项考核”为“多维评价”，建立挂职人员以接收单位考核为主，派出单位联系管理机制，派驻双方单位定期交换意见，政府和智库机构互认评价结果。在挂职人员的使用上，应坚持挂职锻炼与交流任职相结合，对表现优秀、实绩突出、本人愿意的，可由组织决定交流任职；对表现优秀的业务型干部及时列入后备干部库，以政智人员的良性互动，实现党政部门与智库机构之间智力、人才资源的有机融合，营造活力迸发、加快发展的生动局面。

（作者系湖南社会科学院智库办主任）

本版编辑 李彦臻
美术编辑 高 妍
电子邮箱 jjrbjjzk@163.com