

统筹推动京津冀协同发展

□ 陈 纪 王智睿

智库头条

当前，京津冀三地无论是作为协同发展行为主体的政府、企业、社会，还是作为协同发展现实基础的自然环境和人文环境，各自具有一定的比较优势。然而，这些优势之间分割、无序、固化现象依然存在，区域发展不平衡不充分矛盾较为突出。因此，推动京津冀协同发展应当集聚区域协同发展的多方优势，以各方联动协作形成合力，推进区域经济社会发展实现优势互补。

整合区域产业、市场、文化资源

产业联动发展是京津冀协同发展的关键目标，产业资源的统筹规划是实现区域专业化分工的必要条件。目前，需科学定位京津冀三地产业资源的比较优势，对产品开发能力、组织管理能力、经营销售能力等无形资源，以及产品原料、地理条件、人力物力等有形资源进行合理的分工布局。京津地区应以建立高新产业科技园、产业管理示范基地、先进设备技术研发等为主攻方向，河北省应侧重于整合、挖掘当地特色资源，实现三地产业资源的有效转移和有机对接，构造“京津研发，河北承接”的产业联动发展模式。

市场一体化是京津冀协同发展的核心内容，市场资源的统一配置是激发区域经济发展活力的根本保障。当前，京津冀交通一体化的快速推进很大程度上打破了地域界限，但资金、技术、信息、土地、劳动力等市场要素自由流动依然受限，区域内供给市场、需求市场目前尚未完全统一。缓解京津冀地区虹吸效应和提升市场资源配置效率，则需要破除跨区域行政壁垒和消除地方保护主义，优化生产要素市场化配置，打造具有竞争力的营商环境，以及推动市场供给侧改革和强化区域对外开放程度等。京津冀政府间应建立统一的市场法规和市场监管制度，企业间应加强市场联合联盟和市场供需合作，保证市场要素合理流动，共同推动区域统一市场的形成。

文化旅游圈建设是京津冀协同发展的重要抓手，文化旅游资源的共建共享

是带动地方经济社会健康发展的有效路径。京津冀地缘相接，历史相通，区域文化资源一脉相承，呈现出集群化的特征。目前可依托于旅游小镇建设和区域特色文化整合，进一步提升文化与旅游的深度融合，推进京津冀文化旅游圈建设。就整体而言，须合理规划京津冀地区文化旅游空间布局，打造文化旅游特色产业，发展集旅游观光、文化体验、餐饮住宿、绿色环保等为一体的大旅游产业。就局部而言，各地在旅游项目开发、旅游小镇建设、文化品牌营销等方面应做到同中求异，彰显地方文化旅游特色。

充分发挥各级政府的统领和协作功能

京津冀地区经济社会发展不平衡，区域协同发展深入推进尚存在一定难度。为此，中央政府应充分发挥统领功能，即通过进一步加强和深化顶层制度设计，打破不同地区政策间屏障、调配经济社会发展资源等，保障区域内各自利益分配实现相对均衡。

与此同时，中央政府还应当进一步明确地方政府间协同发展之责，框定地方政府间协同合作内容，以及通过建立区域公平竞争机制打破地区间当前不平等的竞合关系。此外，需要中央政府厘清和完善纵向政府间的职责分工和责任关系，重点是要细化中央与地方在事权范围和财政支出方面的责任关系，并充分考虑到区域合理诉求和实际困难，力求降低京津冀地区协同发展成本，提高协同合作效率。

在京津冀协同发展领导小组的基础上，地方政府应着力组建区域政府间合作组织和跨区域行政协调机构，即地方政府重在发挥其协同合作功能。当前，地方政府应加强和完善区域内政府间联席会议建设，成立不同领域的政府间协同合作组织，通过明确区域协同合作的具体方式和途径，重点解决区域性重大问题。长远看来，可以逐步过渡到准行政区划手段，设立区域行政中心区和大行政区。通过组建具有行政性质的区域联合体，重点解决当前地方政府合作参与率低、约束性差、间接性对话等现实问题。

此外，还应当构建以区域行政组织为主导，由行会、商会和民间组织等共

同参与的联合体。由区域行政联合体牵头，以区域合作论坛、对话协商会、专题研讨会等有效形式，逐步构建由政府主导、企业参与、民间促进的协同合作框架。

保障区域民生事业发展均等普惠

现阶段，在民生事业发展方面主要体现为京津冀各地区社会保障水平差异、教育资源分布不合理、医疗事业发展失衡等问题。针对这些现实问题，应当采取有效手段保障区域民生事业发展均等普惠，逐步实现京津冀民生事业协同发展。

一是加快实现京津冀地区社会保障供给均等化。应加大中央和地方财政转移支付力度，扩大区域社会保障补偿范围，重在提升河北地区社会保障水平。同时，依据三地经济发展和消费水平，通过建立社会保障管理机制和市场机制，重点保障特定人群和困难群体，并探索一套全覆盖、保基本、多层次、可持续的区域社会保障体系。

二是扩大京津冀地区教育资源共享惠及范围。针对区域基础教育水平差异、职业教育碎片化及高等教育资源分布失衡等问题，需要分类推进，重点突破。在基础教育和职业化教育方面，京津冀三地政府和学校应发挥主导作用，从管理经验共享、师资队伍合作及教育教学资源整合优化和人才流动激励等方面，推动区域教育协同发展。在高等教育方面，河北既要把握京津地区高校外迁、校际教学科研资源共享、高校干部交流等机遇，又要在区域内部的院校合并、学科对接、人才引进、双一流建设等方面予以政策倾斜，增强其内生发展动力。并且，区域教育协同发展要与当地经济社会发展需求联系起来，走产学研相结合的发展之路。

三是缓解京津冀地区医疗资源供需关系失衡问题。近些年来，京津冀地区在医疗机构合作、资源数据共享、移动医疗及费用异地结算等方面有所突破，但在医疗资源供需关系方面仍处于失衡状态。因此，在医疗事业协同发展方面，河北地区在承接好京津地区医疗资源有效转移的同时，要积极鼓励社会资本和发动社会力量推动医疗事业发展，建立健全多层级的医疗机构，满足多层

次的医疗需求。此外，借助疏解非首都功能的重大机遇，京津冀地区应着力打造医疗资源合作平台，建立医疗资源合作机制，以缓解河北地区优质医疗资源需求大于供给的矛盾。

促进区域生态环境治理提质增效

抓好生态环境治理是推动京津冀协同发展的重点内容。现阶段需从治理源头、治理过程、治理结果等方面入手，促进京津冀地区生态环境治理提质增效。

第一，大力发展绿色、低碳、可持续的生态经济，从治理源头上促进京津冀地区生态治理提质增效。当前，京津冀三地尤其是河北地区要加快传统产业升级改造，培育高新技术产业体系，大力创建绿色经济发展模式。应充分发挥科技创新优势，加快局部地区高污染型产业向生态型产业转型，从源头上减少或禁止污染排放。同时，借助京津冀协同发展机遇，推动绿色产业发展尤其是打造文化生态旅游业，探索资源利用最优化、环境污染最小化、经济效益最大化的生态经济发展之路。

第二，采取多种形式、切实有效的生态环境治理手段，在治理过程中促进京津冀地区生态治理提质增效。京津冀地区不能仅停留在以资金补偿为主要治理手段的层面上，而是要以环境项目建设、企业设备改造、产品研发、技术扶持、产业转移等多种形式，拓宽区域生态环境治理路径。此外，还应积极推广绿色贷款、碳排放交易、社会参与等有效手段，逐步实现区域生态环境治理目标。

第三，进一步量化和细化生态环境保护和发展指标，并结合公共治理的具体要求和特点，从治理结果上促进京津冀地区生态治理提质增效。构建京津冀地区生态环境治理的考核体系，不能仅考虑到生态环境保护和发展所涉及的价值原则和评价指标，同时还应当把治理目标、治理主体、治理手段、治理效果等因素纳入评价体系之中。特别是通过生态环境治理考评，及时发现区域生态环境保护和发展中的共性和个性问题，并及时纠正和解决生态环境治理实践中的重点难点。

（作者单位：天津市中国特色社会主义理论体系研究中心南开大学基地）

智库成果

发挥中心城市

创新发展的引领作用

□ 李 跃

随着我国工业化、城镇化水平不断提高，经济和人口向大城市及城市群集聚的趋势愈加明显，中心城市和城市群日益成为现代化经济体系的主要空间载体，中心城市又是城市群的核心，城市能级高的特大中心城市具有越来越强的“头部效应”。加快推进中心城市高质量发展，将中心城市打造成为带动区域发展的开放高地，有利于更好推进更高水平全面开放，加快形成国内国际双循环相互促进的新发展格局。

首先，要聚焦中心城市新旧动能转换这个核心，实现由一般性集聚驱动增长模式向综合性创新驱动增长模式转变。应注重培育创新创业生态系统，构筑多元多样多层综合性创新支持体系，打造创新资源密集、创新要素齐全、创新链条完整、创新氛围浓厚、创新活动活跃、创新功能强大的城市创新功能区，实现全域创新体系的系统集成。深化科技体制改革和制度创新，加大知识产权保护力度，健全和完善创新链，形成通畅的从知识创新到技术创新再到产业创新的创新流，促进创新要素流动和加快科技成果转化，实现创新链与产业链的深度融合。要充分发挥企业、科研机构、高校的创新主体作用，特别是要突出企业的核心主体地位，以创新型企业为龙头，以城市创新功能区和产业园区为依托，大力培育创新型产业集群，以创新带动城市经济结构特别是产业结构迈向价值链和产业链中高端。

其次，要适应新科技革命特别是信息技术革命带来的新变化，调整优化城市空间布局。新科技革命特别是信息技术的全方位深度渗透，导致生产方式、流通方式、消费方式、交往方式、生活方式发生新变化，这对优化城市空间功能布局提出新要求。城市建设要适应发展新趋势和人民对美好生活的新需要，积极调整优化城市空间结构，压缩和调减传统实体商业空间，满足城市新业态以及居民生活新样式对城市空间资源的新需求。

再次，要大力推进中心城市治理体系和治理能力现代化。治理体系和治理能力现代化既是城市现代化的重要组成部分，又是推动中心城市高质量发展的重要保证。中心城市的治理成效不仅关系到城市本身的发展质量，还有可能对整个国家治理体系与治理成效产生巨大的外溢效应，新冠肺炎疫情的暴发及防控充分显示了中心城市治理在国家治理体系中的特殊重要性。

当前，中心城市治理现状与高质量发展要求相比仍有一定差距，突出表现在营商环境的法治化国际化便利化数字化以及服务型政府与公共服务体系建设等方面还存在不少短板。要把党的十九届四中全会精神与中心城市高质量发展的客观要求结合起来，全面推进依法治市，坚持法治政府与服务型政府一体建设，以深化“放管服”改革为抓手，持续推进城市综合配套改革，进一步下沉社会治理重心，不断夯实城市治理的社区基础，增强共建共治共享的社会治理合力，构建高效、灵敏、快捷的城市治理应急响应机制，加快提升城市治理的数字化、网络化、智能化水平。

（作者系中共长沙市委党校教授）

因势利导

夯实高质量发展之路

□ 张 涛 苗子清

2020年，突如其来的新冠肺炎疫情给我国经济造成较大冲击，特别是短期的负面影响不容忽视。但我们应清醒地认识到，新冠肺炎疫情对我国经济的负面影响是暂时的、有限的，中国经济长期向好的基本面、支持中国经济高质量发展的要素条件没有改变。

特别是在党中央的正确领导和统一部署下，各级政府统筹推进疫情防控和经济社会发展各项工作，使疫情基本得到控制，取得重大战略成果，中国经济在二季度明显改善，释放经济复苏信号。

面对疫情防控常态化趋势，当前亟需因势利导、顺势而为，为经济高质量发展夯实道路。

第一，积极扩大内需，激发经济发展内生动力。在全球疫情蔓延、国际经济循环受阻的情况下，坚定实施扩大内需战略，激发经济高质量发展内生动力，对继续推动我国经济高质量发展具有重要意义。一方面政府应继续实施发放消费券、增加消费补贴等短期刺激消费措施，另一方面应积极培育重点消费领域细分市场，加强市场监管营造良好消费环境、引导线上消费等消费新模式快速发展、完善财税金融促进消费配套政策等长期保障措施，打造强大国内市场，持续释放内需潜力。

第二，以数字经济为引领带动实体经济振兴，加快新旧动能转换促进经济高质量发展。近年来，我国数字经济取得长足发展，逐渐成为国民经济中的核心增长极之一，是应对经济下行压力的重要抓手。在疫情防控常态化和后疫情时期，应多措并举加快推进数字经济发展，推动实体经济和数字经济深度融合，大力促进数字产业化、产业数字化和数字化治理，从公共基础设施建设、制度制定、核心技术研发、信息安全保障、人才培养建设等方面支持数字经济发展。

第三，推进“新基建”落地落实，加快经济结构优化升级。今年上半年，在我国经济遭受疫情冲击的背景下，各级政府应积极推进“新基建”落地落实，制定专门行动方案，明确目标任务要求，出台配套保障措施，切实发挥“新基建”促进经济结构优化升级、推动经济高质量发展的重要作用。

第四，持续扩大对外开放力度，为全球经济复苏发展贡献中国力量。如今疫情仍在全球蔓延，“逆全球化”和“贸易保护主义”的倾向有所加剧，这将对我国和世界经济带来损害，放缓在世界范围内控制疫情和经济复苏的步伐。在这种情况下，我国更应积极践行持续扩大对外开放的承诺，推动更高水平的对外开放，坚定不移地支持全球化进程，展现出大国的担当和责任，为全球经济复苏贡献中国力量。

（作者单位：中国社会科学院）

本版编辑 李彦臻 美术编辑 高 妍

投稿邮箱 jirbjzk@163.com

策论

提高治理效能 加快推进城市群一体化建设

□ 汪 彬

近年来，京津冀协同发展、长三角城市群一体化、粤港澳大湾区等城市群发展规划陆续上升为国家战略，逐步成为支撑区域协调发展的重要内容，城市群成为推动我国经济增长极和促进区域协调发展的重要空间载体。然而，当前我国城市群发展存在大而不强、内部协调性欠佳、体制机制障碍等问题，在经济体量、经济效率、科技水平方面与世界一流城市群存有一定差距。因此，着力提高城市群治理效能，加快推进一体化发展，对提升城市群发展质量具有重要意义。

提高治理能力推动城市群一体化建设

目前，我国亟需全力提高城市群治理能力，破除体制机制障碍，推动城市群一体化建设。

推动城市群一体化是建设社会主义现代化强国的战略需要。从空间发展形态方面来看，建设社会主义现代化强国需要一批现代化的国际大都市、现代化的城市群加以支撑。城市群是城市化发展到一定程度的相对成熟阶段，推动城市群一体化建设将是实现社会主义现代化强国的重要空间组织形态。

推动城市群一体化是实现区域高质量发展的重要空间载体。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，推动区域协调发展，是建设现代化经济体系、推动经济高质量发展的重要任务。特别是城市群高质量发展是推动我国区域协调发展和优化区域经济空间布局的重要组织载体，有利于推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局。

推动城市群一体化是塑造跨区域治理的重要示范。与单个城市治理不同，城市群治理涉及跨区域治理问题，

城市群在赢得国际竞争力和推进我国城市高质量发展中的作用愈发重要。如何解决好城市群在发展过程中存在的问题,有效破除体制机制障碍,进一步推动城市群高质量发展,成为当前和今后一个时期我国城市化发展的重大任务。

治理主体、治理对象多元化、治理过程复杂化,推动城市群一体化的关键在于提高跨区域的治理能力和治理水平,突破城市群跨区域要素流动的障碍。

城市群一体化发展须突破的瓶颈与挑战

一是城市群治理体系缺失,顶层设计有待进一步完善和优化。现行的管理体制是制约城市群发展的瓶颈。由于缺乏顶层设计,城市群在体制机制方面的障碍制约了一体化发展进程,导致无法充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,资源要素自由流动受限,经济效率受到影响。

二是碎片化的区域政策,导致城市群部分功能缺失。现行的区域管理体制和管理机制无法承担区域公共物品和公共服务的供给职能。因碎片化的区域政策,可能会出现城市群基础设施建设不完善、公共物品有效供给不足等问题。

三是城市群区域合作机制缺失。从共识意识方面来看,我国城市群内各行政主体间合作共识仍未达成一致。从制度设计层面来看,缺乏统一权威的机构对各政府主体间的权责关系进行划分并予以确认。从组织方式层面来看,缺乏构建政府主体之间利益协商和协调行动的组织平台。从政策操作层

面来看,目前缺乏合适的政策工具以提供区域公共物品及公共服务。

推动城市群一体化发展的有效路径

城市群高质量发展是支撑我国经济高质量发展的空间组织形态,构建城市群治理体系,提高城市群治理能力是促进城市群一体化和高质量发展的关键。

一是强化城市群治理顶层设计。应构建适应当前我国经济发展和城市化发展阶段相适应的城市群治理体系,成立统一的城市群协调组织,完善城市群治理结构。比如,加强区域立法、建立省级会商制度、建立城市群市长联席会议制度,重点和关键是构建能够破除城市群发展障碍的体制机制,构建起政府、企业、民间组织共同参与协作治理的城市群治理组织架构。

二是构建要素自由流动合作治理机制。要素自由流动能够显著提高经济效率。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,通过要素市场化改革,破解优质要素分布不平衡问题,优化资源配置。更好地发挥政府的作用,加强户籍制度改革,打破城乡二元隔离、户籍壁垒、要素自由流动藩篱;加强对外合作开放,建立区域内统一大市场,从共识意识、制度设计、组织方式和政策