

纵深推进京津冀协同发展

2014年2月,以习近平同志为核心的党中央在国家发展全局的高度,作出了推进京津冀协同发展这一重大决策。9年来,聚焦重点领域和关键环节,京津冀协同发展不断取得新成效。2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年,京津冀协同发展不断谋划高质量发展新篇章。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



交通一体化正由“高速、京台高速4条高速公路和7条普通国道接口路,与冀冀高速公路接口达16个,普通国道接口达31个;高速公路里程达1358公里,公路网密度全国第二。截至2022年底,河北省公路里程达20.9万公里,9年来累计打通拓宽京津“对接路”42条段2540公里,连通干线公路达47条。



京津冀交通一体化发展情况如何?

陆化普(清华大学交通研究所所长):交通是京津冀协同发展率先突破的重点领域之一。随着世界级城市群建设稳步推进,在支撑京津冀高质量发展方面,交通正发挥其战略性、引领性、基础性、服务性作用。

建立了强有力的协同机制。三省市形成了跨区域、宽领域、多层次的“5+1”协同机制:“5”指五个层面对接机制,即国家层面的交通运输部京津冀雄安新区交通建设协同工作机制、三省市交通运输部门层面的区域交通一体化联席会议机制、省直部门层面的交通一体化联席会议机制、河北省交通运输厅层面的交通一体化工作领导小组机制、京津冀毗邻区域市县层面的交通一体化工作机制;“1”指一套日常对接机制,即常态化专题会议、应急联动、联合执法、信息共享、规范性文件交叉备案等日常协同工作机制。9年来,京津冀三地召开交通运输部门对接会议70余次,签署接线协议23份,制定区域协同标准10项。深化交通数据共享,建立交通信息资源共享模式,打通数据传输链路,拓展数据共享范围,实现了“两客一危”、路网运行等4大类10项信息共享。

持续建设“轨道上的京津冀”。在一张蓝图指引下,京津冀三地创新铁路建设模式,联合中国国家铁路集团,组建京津冀城际铁路投资有限公司,统筹推进项目建设。北京方面,京张高铁、京哈高铁、京雄城际以及京唐京滨城际等干线铁路陆续建成投运,相邻城市间基本实现铁路1.5小时通达,京雄津保“1小时交通圈”已经形成。天津方面,在京津、京沪、津秦、津保等高铁城际基础上,新开通京滨城际北段、京唐高铁,高铁城际里程达410公里,铁路总里程1468公里,路网密度全国第一,初步实现了京津雄核心区半小时内通达,京津冀主要城市1至1.5小时通达。截至2022年底,河北省铁路通车里程达8243公里。京津冀公路网不断织补加密。京台、京昆、京礼、大兴国际机场高速等先后建成通车,北京市域内国家高速公路“断头路”全部消除。天津重点建成津石高速天津西段、

蓝图 变现实

冀交通“一卡通”与全国357个城市实现了互联互通。四是智慧港口建设取得突破。天津成立北方国际航运核心区建设工作协调小组,《天津市推进北方国际航运枢纽建设条例》的出台为天津港注入了强劲发展动力。全球首个“智慧零碳”码头——天津港北疆港区C段智能化集装箱码头建成,2022年吞吐量突破100万标准箱,随着“5G+北斗”全天候、全工况、全场景运行模式逐步完善,码头生产调度、路径规划进一步优化,比传统码头作业效率提高20%以上。

与建设世界级城市群的目标定位相比,京津冀交通一体化还有大量工作要做。一是继续完善综合立体交通网,实现以交通枢纽为核心的多种交通方式无缝换乘,持续完善“轨道上的京津冀”。二是消除交通数据孤岛,实现交通信息共享。这是实现交通高质量发展的关键,需要在体制机制和顶层设计上创新突破。三是推动交通与国土空间融合发展,从根本上实现土地利用集约节约、交通出行便捷高效,提供世界一流交通服务。四是进一步提高综合交通体系智能化水平,改变“重建轻运、轻功能、重硬件、轻软件”的现状,切实发挥智能交通系统实时分析诊断和综合优化决策作用。

区域经济整体实力持续增强

京津冀在全国发展大局中发挥怎样的作用?京津冀协同发展情况如何?

刘秉镰(南开大学经济与社会发展研究院院长):区域是国民经济的基础,是实现国家战略与奋斗目标的重要支撑。京津冀地区与长三角、珠三角地区比肩而立,是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳人口最多的地区之一,是拉动经济发展的重要引擎。

京津冀协同发展在全国发展大局中具有举足轻重的地位。首先,京津冀协同发展不仅是一个区域发展规划,更是构建新发展格局、推动高质量发展的关键。打造京津冀世界级城市群,将为我国经济振兴奠定坚实物质基础。其次,京津冀肩负着“均衡”与“发展”的双重使命,这既包括南北均衡也包含区域内部的落差平衡问题。北京、天津人均GDP水平全国领先并逐步向发达地区靠近,河北人均GDP水平不到京津的二分之一,同时生态环境问题严重,资源约束趋紧。因此,京津冀地区是在区域落差显著、生态环境脆弱的条件下进行协同发展,既要解决本地特性问题,又肩负着探索解决全国共性问题的先行先试重任。

京津冀协同发展是我国区域协调发展的内在要求,通过深化改革,打破传统的行政分割和“一亩三分地”思维定式,促使生产要素在更大空间尺度内进行流动和组合,探索人口经济密集地区优化开发新模式、集约发展新路子,实现对传统区域发展理论与实践的关键突破和有益补充。从新发展格局角度来看,京津冀协同发展有四大特点:一是构筑经济新高地,即建设与大国地位相称的世界级经济中心;二是大尺度空间优化的新样板,即建设以首都为核

心的世界级城市群;三是以增长极为抓手,解决当前经济增长乏力难题的新突破;四是做好区域协调、缩减区域落差的新尝试;五是深化体制机制改革,提高政府治理能力的示范;六是生态修复、“双碳”减排、集约式发展的新试验。

京津冀协同发展战略实施9年来,在相关部委和三省市共同努力下取得了令人瞩目的进展。2015年,中共中央、国务院印发《京津冀协同发展规划纲要》(以下简称《纲要》),全面描绘了以首都为核心的世界级城市群宏伟蓝图,明确了三地功能定位。顶层设计完成后,各项工作顺利推进。京津冀三地经济发展水平逐步提升,区域经济整体实力持续增强。2022年京津冀地区生产总值达10万亿元,是2013年的1.8倍。

聚焦重点领域和关键环节,北京非首都功能疏解扎实推进,目前已有20多所北京市属学校、医院向京郊转移,近3000家制造业企业和1000个批发市场、物流中心得到疏解,中关村企业在津冀两地设立分支机构累计9500多家,北京实现了从聚集资源求增长到疏解功能谋发展的重大转变。作为北京新“两翼”中的一翼,雄安新区建设全面提速。雄安高铁站已建成投用,“四纵三横”高速公路和对外骨干道路网络全面建成,启动区、高铁站等组团间连接道路建成通车,不仅有利于区域空间结构优化,也为疏解北京非首都功能奠定了基础,首批标志性疏解项目加快在新区落地。

在协同发展引领下,京津冀三地在交通、民生等诸多领域取得显著成效。海陆空立体交通网络有序推进,“轨道上的京津冀”基本建成,形成了以“四纵四横一环”运输通道为主骨架、多节点、网络化的区域交通新格局。从产业协同

看,京津冀地区产业结构不断调整优化,三次产业结构由2013年的6.2:35.7:58.1转变为2022年4.8:29.6:65.6。三省市加强科研联动,北京向天津、河北输出技术合同成交额占流向外省市技术合同成交额的比重由2014年的4.8%上升至2021年的8.1%。三省市立足共享发展成果,共同推进教育、医疗卫生、社会保障等政策协调联动,公共服务一体化逐步实现。

新发展阶段,要大力推进京津冀协同发展解决更为实质性、关键性的问题。一是探索区域经济新动能转换与加速发展新路径,夯实世界级城市群的物质基础。处理好京津冀地区旧动能与新动能的关系,把北京科技创新优势、天津先进制造研发优势与河北雄厚的产业基础结合起来,构建创新链、产业链、价值链融合发展机制。二是打造世界级城市群空间优化新样板。建好“一核、双城、三轴”,在高标准建设雄安新区的同时,启动京津都市连绵带建设,加快京津同城化发展。发挥京津中心引领和辐射带动作用,推进多中心空间结构优化高质量布局,加快沧州、廊坊、武清等区域节点城市建设。培育次级中心城市、三级中心城市等,构建多中心、多层次、多节点的网络型城市体系。三是探索人口经济密集地区优化

开发新模式。《以纲要》为引领,着力提高中心城市辐射力和城市群综合承载力,通过释放经济动能、构建现代产业体系、优化空间格局增强区域整体实力,走出一条协同创新共同体的新路径。

产业协同从“探索”走向“深入”

产业协同是最大的协同,京津冀产业协同发展进展如何?

李平(京津冀协同发展专家咨询委员会委员、中国技术经济学会理事长):2014年,京津冀协同发展上升到国家战略层面,自此京津冀开启“一核两翼”新格局。作为京津冀协同发展战略的核心内容和关键支撑,9年来产业协同跃上了新台阶。

产业结构调整步伐加快。京津冀三次产业结构从2013年的6.2:35.7:58.1转变为2022年的4.8:29.6:65.6,产业结构优化升级成效显著。其中,北京产业结构呈现高精尖特征,2022年第三产业增加值占比达83.9%,高技术产业和战略性新兴产业增加值占GDP比重均接近三成。天津在推动产业结构升级的同时大力发展新兴产业,2022年高技术制造业投资同比增长10%,占全市制造业投资比重比上年提高3.2个百分点,战略性新兴产业投资增长7.3%,占全市投资比重比上年提高4.6个百分点。2022年河北三次产业结构为10.4:40.2:49.4,先进制造业和现代服务业对经济增长的双引擎作用突出。

产业转移承接向纵深推进。以平台建设为抓手,京津冀产业转移加速推进,基本形成了“京津研发、河北制造,北京研发、津冀转化”的空间布局。天津集中打造综合承接平台和专业化承接平台相结合的“1+16”承接体系,2022年吸引京津冀投资额1989.4亿元,引进北京投资新设机构1406家,新落地重大项目318个。河北重点打造“1+5+4+33”重点承接平台体系,截至2021年末,累计承接京津转入法人单位2.9万个,产业活动单位1.1万个。

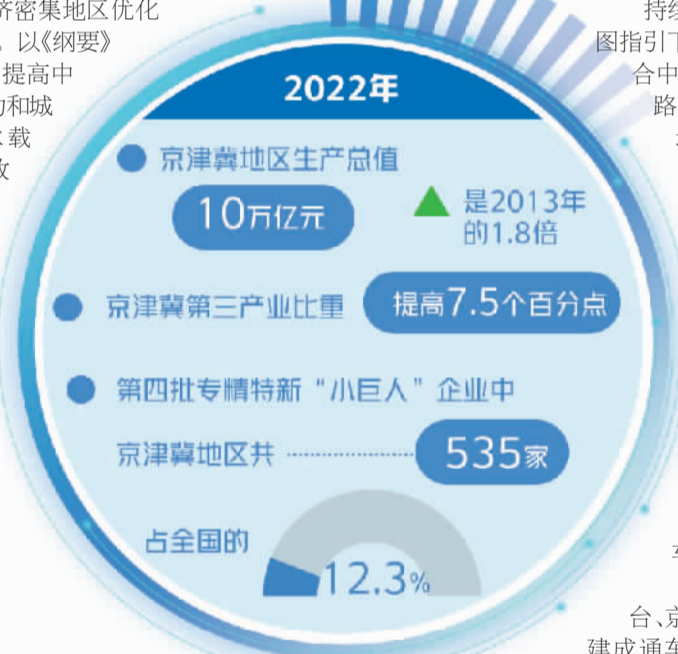
产业互补“链动”融合加速。京津冀三地充分发挥自身比较优势,明确产业分工体系,通过重点产业间互补融合,提高产业链、供应链、供应链的融合度和稳定性,形成立足北京、辐射津冀的产业协同集聚区。北京基于研发优势,重点发展高精尖产业,积极培育和发展新一代信息技术、智能网联汽车、智能制造与装备等重点产业链;天津基于制造优势,通过构建“1+3+4”现代工业产业体系,重点打造集成电路、车联网等核心产业链;河北围绕产业链现代化,谋划布局“4+4+3+N”产业体系,重点发展钢铁、装备制造等优势产业链。通过重点产业链分工配套和联动发力,目前三地已实现汽车

全产业链发展、智能终端产业链进一步拓展、新能源装备产业链引领全国,重点产业同频共振和互补融合让三地产业协同水平迈上新台阶。

数字经济成为增长新引擎。随着数字技术和传统产业渗透交融,以数字经济为代表的新兴经济成为京津冀协同发展的关键动力,助推三地初步形成“产业链—创新链—资金链—人才链”四链融合、协同发展的现代产业体系。2021年京津冀数字经济规模超过4万亿元,占全国的10%左右。2015年至2022年,北京数字经济增加值从8719.4亿元增加到17330.2亿元,占GDP比重超四成;天津计划到2023年数字经济增加值占GDP比重不低于55%;2021年河北数字经济规模达1.39万亿元,同比增长15.1%,占GDP比重达34.4%。三地数字经济主导地位持续增强,并通过建立京津冀一体化的核心数据枢纽和数字经济联盟,充分发挥数字经济对实体经济的支撑作用。

创新共同体建设成效显著。为进一步推动京津冀产业创新格局向更高水平迈进,三地不断拓展重点领域合作深度,初步建立了定位明确、开放共享、高效协同的创新共同体。首先,深化金融协同发展,建立京津冀投融资协同共享机制,设立京津冀协同发展产业投资基金、国投京津冀科技成果转化创业投资基金。其次,加快创新要素跨区域流动,三地实施专业技术人员职业资格互认、共享创新创业资源,共享大型仪器设备资源等组合拳,为提高创新资源配置效率提供了坚实支撑。再次,加快建立京津冀国家技术创新中心,联手打造先进制造业集群。2014年以来,北京流向津冀技术合同成交额累计超2100亿元,三地共同申报的“京津冀生命健康集群”入选国家先进制造业集群。

未来推动京津冀产业协同发展向广度深度拓展,一要依靠创新驱动,聚焦高新技术产业和战略性新兴产业优势领域,围绕北京创新链布局优化津冀产业链。二要重视信息技术产业,依托数字经济驱动产业融合,打造京津冀数字技术协同创新共同体,借助北京在科技创新、数字技术、高端人才上的优势,推动天津先进制造业进一步高端化、集群化、智能化发展,加快赋能河北传统制造业,提高先进制造业比重。三要强化体制机制创新,加强高校、科研院所、企业科技成果转化协同转化能力建设,不断完善科技成果转化服务体系 and 金融体系。



数据来源:北京市统计局



生态环境协同是协同发展的底线,京津冀生态环境协同治理取得了哪些成效?

贺泓(中国科学院院士、中国科学院生态环境研究中心研究员):生态环境协同是京津冀协同发展率先突破的重点领域之一。2014年以来,京津冀三地在统一规划、统一立法、统一标准、联合执法等方面创新协作体制机制,协同治理成效明显,生态环境质量显著改善。

2013年至2014年,我国中东部地区多次发生大面积灰霾污染,严重影响了居民生活。京津冀是大气污染最严重的地区。国务院2013年、2018年先后发布实施《大气污染防治行动计划》《打赢蓝天保卫战三年行动计划》,京津冀开展了散煤清洁化替代、工业提标改造、重点行业挥发性有机物治理、落后产能淘汰等一系列专项治理。通过协同治理,京津冀城市空气质量明显改善,大气污染物浓度显著下降,优良天数增加,空气质量从“持续向好”向“蓝天常现”转变。

相较2014年,2022年京津冀二氧化硫(SO₂)年均浓度下降超过80%,细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度和一氧化碳(CO)第95百分位数下降均超过60%,可吸入颗粒物(PM₁₀)和二氧化氮(NO₂)年均浓度分别下降超过50%和40%。其中,北京市PM_{2.5}年均浓度从2014年86微克/立方米下降到2022年30微克/立方米,空气质量改善速度得到国际社会高度赞誉。2021年,北京市PM_{2.5}、SO₂、NO₂、PM₁₀、CO、O₃(臭氧)六项大气污染物浓度首次全部达到国家空气质量二级标准。由于大气的高流动性,单一城市在区域大气污染中难以独善其身,北京空气质量的改善与区域联动一体化措施之下京津冀空气质量的提升密不可分。2014

生态环境质量改善持续向好

年全国空气质量排名后10位城市中,京津冀占8席,2022年京津冀城市基本退出后10位,空气质量改善速度全国领先。京津冀地处华北平原,气候较干燥,人均水资源量远低于全国平均水平。同时,京津冀所处的海河流域水质也明显差于长江、黄河、珠江流域。在这样的背景下,京津冀坚持水资源、水环境、水生态“三水统筹”,健全流域生态补偿机制,在水环境质量提升方面取得显著成效。2022年以来,京津冀三地国家地表水考核断面水质优良(I—III类)比例均动态达到“十四五”国家目标要求,且全面消除劣V类断面。

白洋淀生态修复是京津冀水环境改善的突出案例。白洋淀是我国华北地区最大的淡水湖泊,包含143个淀泊和3700条沟渠。上世纪70年代以来,由于气候干旱导致上游来水减少、淀区工农业用水量增加等原因,白洋淀水位持续下降。京津冀协同发展战略实施和雄安新区建设启动以来,白洋淀建立了多水源补水机制,统筹引黄入冀补淀、南水北调等补水渠道,并通过全面清理补水河道提高输水效率、保障输水水质。这些措施有效改善了白洋淀水位情况,淀区面积由约170平方公里恢复至293平方公里左右。同时,白洋淀全面贯彻实施入淀河流水质管理,通过治理工业和城镇、乡村污水,确保入淀河流水质达标。据中国环境监测总站数据,2021年白洋淀淀区整体水质从2017年的劣V类提升至III类,主要指标化学需氧量、总磷和高锰酸盐指数同比分别下降16.8%、30.4%和16.1%,进入全国良好湖泊行列。

京津冀协同发展战略实施以来,环境质量显著改善,生态质量和生态功能也明显提升。一是生态质量协同改善。京津冀森林覆盖率逐年稳步提升,总体上升了0.9%。植被生物量增加了6.0%,河北与北京、天津的差距进一步缩小,不同地区之间生态保护力度的协同性加强。跨区域森林公园、湿地公园与地质公园等自然保护区面积增加了52.4%。二是生态系统服务协同提升。生态系统服务是联系人地关系的桥梁,京津冀固碳功能、水源涵养功能、土壤保持功能均增强,物种栖息地面积整体增加,三地共建共保是生态系统服务能力协同提升的关键。三是生态安全格局协同保障。“十三五”时期,京津冀完成了生态空间划分,通过划定生态保护红线区、生态功能保障区和生态防护修复区,协同保护了生态功能极重要、生态环境敏感脆弱和禁止开发区域,坝上高原风沙防治地区、燕山—太行山山水源涵养与水土保持地区和渤海生物多样性保护地区,以及城市发展地区、平原农业地区和沿海产业发展地区。通过分区差异化管控,有力保障了京津冀一体化生态安全格局。

在生态环境显著改善的同时,京津冀生态保护也面临诸多挑战,臭氧污染、全球变暖、极端天气,以及城市群内部发展不平衡等问题依然存在,跨区域生态环境联防联控机制还需进一步完善。未来需进一步加强创新技术研发与应用,推动京津冀水土气多介质污染综合防治。同时加强顶层协同规划,通过构建高效、智能的区域一体化生态环境安全监测和协同管理、决策平台,保障京津冀生态环境质量持续改善。