

## 智库圆桌(第8期·总217期)

区域协调发展，关乎统筹一域和全局、前沿和后方、发展和安全。2014年，京津冀协同发展上升为国家战略。十年来，在习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动下，京津冀协同发展不断迈上新台阶。2024年新年伊始，北京、天津、河北三地发布政府工作报告，京津冀协同发展走深走实成为共识。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

国家发展和改革委员会区域发展战略研究中心区域合作室主任刘保奎：

## 协同发展向纵深推进

京津冀地处环渤海地区的中心位置，是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳人口最多的区域之一。推动京津冀协同发展，对于调整优化经济结构和空间结构，探索人口经济密集地区优化开发新模式，建设以首都为核心的世界级城市群，辐射带动环渤海地区和北方腹地发展，具有重要意义。

十几年前的京津冀面临诸多困难和问题，尤其是北京“大城市病”突出，水资源匮乏，区域发展差距悬殊，发展不平衡问题严重。2014年2月，习近平总书记在北京主持召开座谈会，专题听取京津冀协同发展工作汇报并作重要讲话，全面深刻阐述了京津冀协同发展战略的重大意义，推进思路和重点任务。

京津冀协同发展上升为国家战略，中央成立京津冀协同发展领导小组和专家咨询委员会，加强统筹协调。2014年7月至8月间，京津冀之间签署了18项协议，三省市成立推进协同发展机制，率先在产业、生态、交通三大重点领域突破。2015年，《京津冀协同发展规划纲要》提出京津冀区域整体定位和三省市功能定位，确定了“功能互补、区域联动、轴向集聚、节点支撑”的布局思路，明确以“一核、双城、三轴、四区、多节点”为骨架。随后，全国首个跨省级行政区的京津冀“十三五”规划以及京津冀土地、城乡、水利、卫生等12个专项规划印发实施。

随着顶层设计日臻完善，改革框架日益清晰，京津冀协同发展步入快车道。疏解北京非首都功能，是推动京津冀协同发展的“牛鼻子”。北京市场、人才、公共服务等资源优势明显，但也面临交通拥堵、房价高涨、生态环境严峻等问题。2015年，北京市明确了“一般性制造业、区域性物流基地和区域性批发市场、部分教育医疗

等公共服务功能以及部分行政性、事业性服务机构等四类非首都功能，并出台《北京市新增产业的禁止和限制目录》，推进非首都功能疏解。为提升核心功能、提升发展水平腾出空间。截至2016年底，全市累计不予办理工商登记业务1.6万件，一批区域性批发市场、一般性制造业企业、学校、医院等有序疏解。

与此同时，重点领域率先突破取得重要进展。唐唐城际、京滨城际、京张高铁加快建设，“轨道上的京津冀”提速，京津冀城际铁路网规划出台，到2030年基本形成以“四纵四横一环”为骨架的城际铁路网络。生态环境持续好转，河北省实施“6643”工程和禁煤区建设成效显著，2016年京津冀区域PM<sub>2.5</sub>平均浓度比2013年下降约33%。产业对接协作加快推进，“4+N”产业合作格局构建，北京输出到津冀的技术合同成交额年增长超过30%。

2016年5月，中共中央政治局会议审议通过《关于规划建设北京城市副中心和设立河北雄安新区的有关情况的汇报》。建设北京城市副中心和雄安新区两个新城，形成北京新的“两翼”，成为推进京津冀协同发展的重要抓手。同年，北京市完成副中心总体城市设计和6个重点地区详细城市设计，统筹推进基础设施、生态环境等5大领域350项重点工程。2017年4月，党中央、国务院决定设立河北雄安新区，一场深刻的变革拉开大幕。从编制《河北雄安新区规划纲要》到出台《关于支持河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见》，一系列顶层设计高水平完成，为新区发展提供了强有力的政策支撑。

2019年1月，习近平总书记在京津冀协同发展座谈会上提出6个方面要求，推动京津冀协同发展取得新的更大进展。产业协同协作深入推进，

截至2022年底，中关村企业在津冀设立分支机构累计超过9000家，“京津冀研发、河北转化”模式加快构建。交通一体化加快建设，京张高铁、京雄城际铁路、京哈高铁承德段等开通运营，京昆、京台、京秦等9条高速公路建成通车，京津雄核心区半小时通达、京津冀主要城市1至1.5小时交通圈加速形成。生态环境协同治理有力推进，2022年京津冀区域PM<sub>2.5</sub>平均浓度与2013年相比下降超60%，永定河实现26年来首次全线通水。雄安新区加快基础设施建设，启动区重点项目建设稳步推进，进入大规模建设与承接北京非首都功能疏解并重阶段，一座高水平现代化城市正在拔地而起。北京城市副中心建设蹄疾步稳，保持年度千亿元以上投资强度，行政办公区二期建成，三大文化建筑建成投用，一批重点工程高标准高质量推进。

新时代新征程，中国式现代化阔步向前。习近平总书记2023年在河北考察并主持召开深入推进京津冀协同发展座谈会时指出，“努力使京津冀成为中国式现代化建设的先行区、示范区”，为京津冀协同发展指明了方向。推动京津冀协同发展不断迈上新台阶，建议从以下几方面着力。一是推动北京“新两翼”建设取得更大突破，处理好“两翼”之间、“两翼”和中心城区的关系，实现以副辅主、主副共兴。二是持续强化协同创新和产业协作，在实现高水平科技自立自强中发挥示范带动作用，构建现代化产业体系，打造世界级产业集群。三是加快推进教育、医疗、养老、公共服务共建共享，持续推进绿色生态屏障建设等重大生态工程，增进人民福祉。四是深入推进区域内部协同，促进各地区优势互补，进一步推进体制机制改革和扩大对外开放，打造全国对外开放高地。

活、生态空间更加协调有序。2019年1月，北京市级行政中心正式迁入城市副中心，第一批35个部门、165家单位搬迁。截至2024年1月，北京市级机关第二批集中搬迁工作顺利完，35个部门、1万余名干部职工迁入北京城市副中心。严格执行新增产业禁止和限制目录，从源头上严控非首都功能增量，累计不予办理新设或变更登记业务超2.44万件。2014年以来，累计退出一般制造业企业超过3000家，疏解和升级区域性专业市场和物流中心近1000个。首都功能核心区人口、建筑、商业、旅游“四个密度”稳步下降，中轴线申遗保护工作持续推进，太庙、社稷坛、天坛、景山等腾退工作完成，南中轴线御道景观全线贯通，古都风貌日益展现，文化中心功能不断提升。

作为北京“新两翼”，北京城市副中心和雄安新区均强调坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位。近年来，北京城市副中心规划建设有序推进，行政办公、商务服务、文化旅游三大功能区呈现生机活力。行政办公区二期建成，城市副中心与主城区以副辅主、主副共兴的发展格局正逐步形成；运河商务区引入总部企业、高新企业、专精特新企业140余家，注册企业超2万家，产业集聚与发展步入快车道；北京艺术中心、北京城市图书馆、北京大运河博物馆三大文化建筑建成投用，友谊医院通州院区二期开诊运行，安贞医院通州院区基本完工，城市配套功能日益完善。雄安新区不断完善政策、公共服务等，高标准高质量推进建设，已

进入大规模建设与承接北京非首都功能疏解并重阶段。雄安新区学校与59所京津冀优质学校建立了多种形式的帮扶合作关系，北京以“交钥匙”方式支持建设的“三校”交付运行；北京交通大学、北京科技大学、北京林业大学、中国地质大学(北京)4所高校雄安校区全部开工建设；雄安宣武医院一期开诊运行、二期正加紧建设，北京大学人民医院雄安院区建设工程项目开工建设。北京城市副中心和雄安新区建设全面提速，为京津冀协同发展提供了有力支撑。

北京以减量发展推动高质量发展，带动京津冀协同发展迈向更高水平。未来建议进一步统筹规划建设用地，通过综合整治与老旧建筑维护，挖掘存量用地潜力，提高核心区土地资源利用效率，服务保障首都功能；北京“新两翼”持续深化“放管服”改革，协同推进京津冀营商环境一体化建设，持续提升基本公共服务均等化，进一步提升产业承接能力；依托“2+4+N”产业合作格局，推动产业链与创新链融合发展，以“五群六链五廊”建设为突破口，逐步打造多层次、多领域的京津冀产业联动发展格局。



南开大学中国城市与区域经济研究中心主任周密：

## 推动京津冀协同发展走深走实 唱好京津“双城记”

城、三轴、四区、多节点”总体空间布局，其中“双城”是指北京、天津，这是京津冀协同发展的主要引擎，强调进一步强化京津联动，全方位拓展合作广度和深度，加快实现同城化发展，共同发挥高端引领和辐射带动作用。十年来，天津依托临海、近海的区位优势，加快构建“一基地三区”(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)建设，打通供需堵点，服务京津冀协同发展重大国家战略成效明显。

聚焦供给，构建以科技与产业为支撑的创新廊道。天津正与北京携手加强科技创新协同和产业体系融合，合力建设世界级先进制造业集群和京津冀国家技术创新中心，“北京研发—天津制造”创新转化格局加快构建。一方面，天津在技术攻关和成果转化等方面持续发力，促使更多创新成果转化为现实生产力。天开高教科创园与北京创新资源的互动不断加强，一批科技成果转化落地。天津高标准建设15家全国重点实验室，京津冀国家技术创新中心与南开大学、清华大学等共建7个创新平台，清华大学天津高端装备研究院等一批研发机构落户。另一方面，京津携手加快合作平台建设。聚焦新一代信息技术、生物医药等重点领域，相关产业落户天津，推动产业链和创新链融合对接。截至目前，天津滨海—中关村科技园累计注册企业超4900家，其中科技型中小企业259家，国家高新技术企业193家。《武清京津产业新城规划建设方案》获批实施，铁科院研发中心、北京化工大学武清产学研基地等重点项目加快建设。

聚焦需求，畅通同城统一的市场渠道。加快实现同城化发展，共同发挥高端引领和辐射带动作用，是京津冀协同发展的重点任务。近年来，随着需求结构升级步伐加快、数字技术变革持续深入，京津市场的消费规模、品类、结构呈现多元化趋势。例如，艺术品、乐器等与兴趣爱好相关的商品消费快速增长，在线服务消费市场增长迅猛，汽车、珠宝、电子产品等升级类消费增长明显，休闲娱乐和文旅消费不断增多。北京、天津作为首批

化，为同城化发展提供了重要支撑。作为天津推进京津冀协同发展的桥头堡，武清区利用区位优势，着力打造文体商旅融合的新商圈。国家会展中心(天津)建成投用，经济拉动效应逐步显现。天津港是我国北方最大的综合性港口，近年来开通了天津港至北京平谷等地的海铁联运班列，设立“北京CBD—天津港京津协同港口服务中心”，推动协同发展。京津冀物流园投产运营，搭建起高端智慧的冷链物流商贸平台，服务京津冀协同发展。

聚焦供需对接，拓展高效高频“握手通道”。京津冀半小时、一小时交通圈快速推进，京津、京沪、京滨、津兴4条高铁联通京津双城的交通格局形成，便捷的通勤服务为供需快速对接提供了条件。京津冀铁路实行月票制，高峰时段运输能力大大提升。京津冀交通“一卡通”覆盖天津全部公交和地铁运营线路，京津地铁乘车实现“一码通行”，很好地满足了居民跨省市通勤需求。高效高频“握手通道”是加快京津联动的重要协同方式，目前主要包括以下几类：会议、座谈会、博览会等信息交流沟通；人才、技术、资金等要素流动，全方位深化与央企合作，中海油、中石化、中铁建、通用技术集团等央企在天津布局；通过合作意向或协议框架达成合作意向，例如举办京津冀产业握手链对接洽谈会暨联合招商推介会，2023年累计签约合作项目40余个，意向投资额超270亿元；通过制定实施政策建立长效合作机制，例如京津冀三地签署《关于共同推进京津冀协同创新共同体建设合作协议(2018—2020年)》等。

天津拥有京津冀协同发展的战略优势，拥有滨海新区、自贸试验区、国家级开发区、国家自主创新示范区、综合保税区等产业承载和政策创新优势，产业配套基础优势，超大城市市场需求优势。未来要紧紧围绕自身功能定位，深入推进区域一体化和京津同城化发展体制机制创新，注重市场化集聚资源要素，发挥京津协同创新和产业协作优势，从供需两侧同时发力，不断提升承接能力，唱好京津“双城记”，为京津冀协同发展提供新动力。

河北省社会科学院京津冀协同发展研究中心首席专家陈璐：

## 以全面创新培育新优势

京津冀协同发展国家战略实施以来，河北立足地缘优势和资源禀赋，围绕“三区一基地”功能定位，把握重大国家战略机遇，在对接和服务京津中加快发展，在推进创新驱动发展中闯出新路子。

坚持全面创新，雄安新区现代化城市雏形全面显现。一是新区建设从规划先行到日新月异。雄安新区成立之初，坚持站位世界前沿高标准编制完成“1+4+26”规划体系，突出“高端、创新、细致、严谨”导向和“绿色、智慧、韧性”三重底色，勾画了“未来之城”的宏伟蓝图。随后，按照规划稳步推进基础设施和配套公共服务设施建设，“四纵三横”对外高速公路骨干路网具备通车条件，环城市外围道路、内部骨干路网体系、生态廊道建设、雄安水系“四大体系”基本形成。首批央企总部以及高校、医院、研发机构等重点承接疏解项目陆续落地建设，北京援建的“三校一院”投入运营。截至2023年底，雄安新区累计投资超过7100亿元。二是集聚高端高新产业成效明显。中央企业在雄安新区设立子公司及各类分支机构200多家，中国科学院雄安创新研究院园区即将交付，中关村科技园实质运营，空天飞行技术全国重点实验室、雄安创新研究院等创新平台有序运转。截至2023年底，雄安新区高新技术企业达323家，国家级科技型中小企业404家。三是聚焦创造“雄安质量”，塑造体制机制新优势。深入实施“1+N”政策体系，推进制度集成创新，实行“大部制、扁平化”行政管理模式。在土地、住房、投融资、财税、金融、人才、户籍、医疗、社保等方面，开展体制机制改革创新和先行先试，“1+10”疏解配套支持政策体系基本形成，“雄才16条”发布后反响热烈，初步形成了一批具有示范作用的创新成果。

依托科技协同创新，塑造产业发展新动能取得突破。一是承接京津科技溢出效应和产业转移成效明显。2023年，河北吸纳京津技术合同成交额810亿元，较2014年增长约10.4倍。曹妃甸区、渤海新区等重点承接平台持续发力，一大批汽车、医药、新材料等制造业和商贸物流服务业等疏解项目落户河北，截至2022年底累计承接京津转入企业和单位4.4万家。二是科技水平迅速提升。河北与京

津共同组织开展基础研究，加强氢能、中医药、钒钛等领域技术攻关，构建起适应协同创新要求的创新体系。2023年河北省国资委监管企业研发投入强度位居全国第一方阵，企业工业设备上云率保持全国前列，26家企业上榜全国民企研发投入500强。三是携手京津打造世界级先进制造业集群取得突破。随着京津冀协同发展战略深入实施，三省市产业协同发展由疏解存量向共谋增量转变。河北推动创新链和产业链精准对接，携手京津打造新能源和智能网联汽车、机器人等重点产业链，提升产业基础高级化、产业链现代化水平。2023年，河北引进央企二三级子公司超180家，新增国家级高新技术企业超1500家。截至目前，国家科技型中小企业总数超过2万家。

加快政策协同，在开放竞争中打造环境新优势。一方面，构建污染协同治理机制，生态环境明显改善。十年来，河北携手京津强化生态环境联防联控，以联合立法、统一监测、协同治污等方面为突破口，建立信息共享机制，共同改善区域生态环境质量。据生态环境部数据，2023年1月至12月，京津冀及周边地区“2+26”城市平均优良天数比例为63.1%，较2019年同期上升10.0个百分点；PM<sub>2.5</sub>平均浓度43微克/立方米，较2019年同期下降24.6%；白洋淀淀区水质稳定保持Ⅲ类。另一方面，协同优化营商环境。通过加强区域商事制度协同改革、推进协同监管、深化政务服务合作，促进跨境贸易协同发展，推动知识产权全链条协同保护等措施，共同营造一流营商环境。2023年河北省入选全国优化营商环境进步最明显省份，平均每天净增企业超700家，33家企业入围中国民营企业500强。

新征程上，河北要在推进京津冀协同创新方面展现新气象新作为。一是支持雄安新区打造创新高地和创业热土，协同构建疏解单位、未来产业、未来城市三个协同创新场景，培育一批产业链、创新链、资金链、人才链紧密衔接，区域分工协同的创新产业集群。二是打造联通京津的经济廊道和科技成果转化通道，破解制约创新资源流动的体制机制障碍，鼓励创新主体在河北布局创新平台和高标准中试基地，同时加快推进河北、京南国家科技成果转移转化示范区建设。三是探索京津冀协同创新共同体建设新模式，进一步推动政策协同发力，在推进深化改革开放中培育新优势。

首都经济贸易大学特大城市经济社会发展研究院执行副院长叶堂林：

## 加快形成“一核两翼”联动格局

《京津冀协同发展规划纲要》全面描绘了以首都为核心的世界级城市群宏伟蓝图，明确了三省市功能定位。北京作为首都，是向全世界展示中国的首窗。习近平总书记高度重视新时代首都发展，赋予北京“四个中心”(全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心)的城市战略定位，系统阐述了“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”的重大时代课题，为首都发展谋篇布局、领航指路。

围绕“四个中心”战略定位，北京不断优化提升首都核心功能，从聚集资源增长转向疏解非首都功能谋发展，科学实施减量提质，坚持严控增量与疏解存量相结合，内部功能重组与向外疏解转移双向发力，为提升首都功能腾出发展空间，实现了从北京发展转向首都发展。

“一核两翼”同频共振是北京强化首都功能、推动高质量发展的重要抓手。解决“大城市病”问题，需要在更大的空间格局中加以考量。北京通过疏解非首都功能，发挥“一核”的辐射带动作用，推动河北雄安新区和北京城市副中心“两翼”联动发展，形成“一核两翼”的新格局，加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平，加快建设国际一流的和谐宜居之都。

在京津冀协同发展的大棋局中，北京作为“一核”，从城市管理转向超大城市治理，首都功能不断提升。北京坚持“双控四降”，持续推进疏解整治促提升专项行动，通过市级机关搬迁、老城整体保护等措施，实现了中央政务功能保障、重点区域疏解与环境协同整治，首都功能核心区生产、生

