

【区域格局与产业发展】

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*

田学斌 柳源 张昕玥

摘要：京津冀产业协同发展8年来，在功能疏解承接、产业对接协作、产业链创新链融合、竞争力结构化升级等方面均已取得较大进展。对照远期目标，京津冀综合经济实力提升相对滞后、产业协同向一体化转化困难、创新链产业链融合黏性不足、协同增值分配及成本分担补偿机制不健全等问题亟待解决。着眼于持续深化京津冀产业协同发展，应采用利益增值-成本补偿框架，构建以类市场机制为基础的主体协同内生长效机制、利益共享机制及成本分担机制，在税收利益共享、协同成本分担、协同要素保障、协同平台建设和产业供应链融合协同机制建设方面加强探索，推进京津冀产业协同发展向更高水平迈进。

关键词：京津冀产业协同；协同机制；类市场机制；利益增值；成本分担

中图分类号：F061.3 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-5766(2022)03-0135-09 **收稿日期：**2022-03-10

***基金项目：**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研究员，硕士生导师，经济学博士(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)。

张昕玥，女，河北经贸大学经济研究所硕士生，通信作者(石家庄 050061)。

作为习近平主席亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略，京津冀协同发展规划实施8年来，产业一体化取得重要进展。在实现中期目标向远期目标迈进的新阶段，系统梳理非首都功能疏解、产业升级转移、协同合作取得的主要成效和模式机制，厘清问题导向、目标导向、结果导向引领下产业协同发展面临的多重难题，提出长效化、高质量推进产业协同发展的思路与政策建议，具有重要的实践价值和理论意义。

一、视角与框架

产业协同是京津冀协同发展的重点与基础，对

有序疏解北京非首都功能、京津冀产业对接协作发展、明晰三地产业定位和产业分工都有积极影响，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。从本体特征看，京津冀产业协同兼具参与主体多元、层级交错的复杂性和时间演化性特征，在疏解—承接转移—升级的利益协同机制研究方面取得重要进展，但在新形势下实现产业深度协同、持续发展，还有很多制度性难题亟待研究。从协同绩效看，产业疏解“转移”与“承接”、产业布局“过密”与“过疏”、产业链条“主链”与“次链”等多重矛盾和冲突加剧了产业协同的不稳定性。从协同机制看，京津冀产业协同发展不协调现象突出、疏解整治政策精细化不足、产业边界刚性约束、地方

政府利益固化、经济利益诉求不一致、合作机制不健全等制度性问题依然存在。从协同因子看,利益共享机制缺失、区域封锁、行政壁垒和管理思维滞后是阻碍京津冀产业协同发展的关键。因此,从协同利益增值与成本分担角度理解京津冀产业协同发展是一个新的有益尝试。

协同创造新的利益增值。京津冀产业协同是一个以市场机制为基础、央地多主体政府共同作用的利益增创与成本分担过程。按贡献分配增值收益有利于实现协同各主体利益最大化,进而形成可持续的收益增值效果。京津冀产业协同相关利益主体基于投入成本不同而产生不同贡献。北京疏解产业按照其转移的机会成本分享三地产业协同增值收益,津冀按照承接平台建设、前期开发投资、承接运营等分享产业协同增值利益,同时,因疏解承接给当地带来的环境、交通成本应予以相应补偿。这种补偿基于成本投入端,可以是资金补偿、就业吸纳、产业合作,也可以是跨时期多种类的综合补偿,带有类市场性质,并不简单地表现为价格价值上的一致,而是基于思维—行动基础上的对等。这种产业协同利益增值分配机制,是一个基于市场交易视角的多主体利益增值的分析框架,为京津冀三地完善兼顾国家、地方协同利益增值分配政策提供参照。

京津冀三地政府与其属地企业主体建立目标—行动一致相容的运行机制,是实现中央政府主导下的区域协同发展整体目标的关键一环。政府确定产业协同方向、步骤和规则,对产业间出现的

问题进行调节,促进产业协同发展。从央地政产合作视角出发,基于协同目标、资源优势、疏解承接的京津冀多主体策略互动,构建利益增值分享与成本分担补偿的分析框架,可以深刻理解京津冀政府与企业多主体协同行动的底层逻辑,寻求激发、维持、强化多主体持续协同的内生动力,以此为基准对协同发展的机制政策予以适应性调整,确保京津冀产业协同向着合乎预期、符合目标的方向顺利推进。

二、京津冀产业协同的进展

京津冀协同发展重大国家战略实施8年来,北京非首都功能疏解有序推进,产业对接协作成效明显,产业结构不断优化,协同创新能力稳步提升,产业链供应链稳定性和现代化水平不断增强,产业协同发展体制机制不断健全,三地产业定位和产业分工日益明晰,京津冀产业竞争力稳步提升,产业协同的中期目标基本完成。

1. 功能疏解与产业升级转移成效显著

基于解决北京“大城市病”的问题导向,瞄准全面提升创新驱动经济增长新引擎、打造高质量发展动力源的目标要求,京津冀三省市坚持以有序疏解北京非首都功能为“牛鼻子”,北京在控增量、减存量中瘦身健体,津冀在积极有序承接功能与产业中优化升级,三地协力提升产业链供应链稳定性和现代化水平,京津冀区域产业竞争力获得整体提升(见表1)。

表1 北京非首都功能疏解与承接

地区	功能	具体行动
北京	疏解	退出一般制造业企业2154家(主要集中在机械、建材、化工等行业),阶段性完成集中退出工作。疏解提升区域性批发市场和物流中心773个,疏解工作2020年底基本完成。北京累计疏解一般制造业企业2100多家、区域性批发市场和物流中心企业近1000家。2021年北京流向津冀技术合同成交额350.4亿元,累计1760亿元,年均增长超20%,协同打造科技创新园区链
天津	承接	天津累计引进北京项目4500多个,到位资金超过8000亿元。通用集团机床装备总部等一批标志性重大项目引进落地,中国电子等一批在京龙头央企民企先后与天津签署战略合作协议
河北	承接	河北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,累计承接京津转入企业及单位近4万家。2021年吸纳京津技术合同成交额超过300亿元
雄安新区	承接	北京企业在雄安新区累计注册3756家,中关村科技园在雄安新区设立分园,中关村示范区企业在雄安设立分支机构达到142家

数据来源:根据京津冀政府官网新闻整理。

北京大力腾退压减一般产业,向津冀转移服装生产等一般制造业。天津做大做强商贸承接平台,带动产业提档升级。河北全面贯彻落实现近平总

书记指示和中央要求,“坚决去、主动调、加快转”,加速新旧动能转换,消除滞后产能,破除无效供给,为高质量发展创造更多空间。其中,钢铁生产企业

由107家减至68家,钢铁产能减至2亿吨以内,较峰值的3.2亿吨有大量压减。积极调整产业结构,促进传统产业进行转型升级,走出“路径依赖”,实现更有效率、更可持续的发展。加快转变发展方式,“转”出发展新动能,以创新驱动数字化发展。阿里云张北数据中心已将30多万台服务器投入运行,成为国内投入运营规模最大的云数据中心。

雄安新区坚持打造北京非首都功能疏解集中承载地定位,在大规模建设和推进标志性疏解项目落地方面取得了明显进展。截至2021年年末,雄安新区推进重点项目177个;通州副中心主要承载北京中心城区疏解功能。承接载体建设取得重要进展,对高端产业要素吸引力不断增强,四大战略合作功能区的示范带动效应初步显现。随着功能疏解与产业转移的不断推进,京津冀三地呈现出互利共赢的局面。

2. 产业联动取得重大进展

京津冀产业协同顶层设计趋于完善,央地政策衔接紧密。三地立足各自比较优势,从广度和深度上推进产业融合,加速产业协同步伐,产业联动取得重大进展。京津冀三地在行政管理协同机制、产业人才、企业管理等方面采取多项创新举措,打破资本、技术、产权、人才、劳动力等生产要素自由流动和优化配置的各种体制机制障碍,为三地产业协同利益增值与共享提供了制度保障。三地工信部门共同签署《进一步加强产业协同发展备忘录》,建立了常态化的定期会商机制,为三地产业协同成本分担创造良好条件。

京津冀三地坚持错位发展、优势互补,实现区域间产业合理分布,形成了上下游联动机制。在产业分工布局方面,北京重点做大做强战略性新兴产业,进一步推进新一代信息技术、生物、新材料、航空航天和高端装备制造等领域高精尖产业发展;天津建成了研发制造能力强大的全国先进制造研发基地,进一步夯实了化工、冶金、电子和汽车等支柱产业;河北则依托钢铁、石化和装备等领域的传统产业优势,大力发展新能源和生物医药等制造业,以及现代物流和休闲旅游等现代服务业。在产业定位方面,三地以资源禀赋为依托,以北京为政治、文化、科技创新和国际交往中心,以天津为全国先进制造研发基地、国际航空核心区、金融创新示范区和改革开放先行区,以河北为产业转型升级试验

区、新型城镇化与城乡统筹示范区、京津冀生态环境支撑区以及全国现代商贸物流重要基地,初步形成“北京——研发服务”“天津——成果转化”“河北——应用制造”的协同发展模式,将科技成果转化成为生产力,充分发挥三地的比较优势,促进三地产业的深度融合。

3. 区域产业结构持续优化

北京已完成阶段性集中退出疏解工作,出台实施新增产业禁限目录,严把产业准入关,从源头上控制非首都功能增量。津冀抓住承接北京非首都功能的契机,加快自身产业结构转型升级。

京津冀三地产业结构不断调整,内部结构持续优化。京津冀三次产业构成由2013年的6.2:35.7:58.1变化为2021年的4.5:30.6:64.9。2021年,北京第三产业实现增加值32889.6亿元,同比增长5.7%。其中,北京金融业完成增加值7603.7亿元,占地区生产总值比重逼近国际金融中心城市,信息传输、软件和信息技术服务业实现增加值6535.3亿元,同比增长11.0%,优势产业长板效应突出,提级增效明显。天津产业结构持续优化,新旧动能加速转换。天津智能科技产业发展势头强劲,生物医药、新能源、高端装备、汽车等产业蓬勃发展,现代工业产业体系基本建成,中医药产业在数字化升级中大步向前,生产线越来越智能化。河北省更加重视现代服务业的发展,“三二一”产业格局得到巩固和提升,经济发展活力逐渐增强。第一产业农业产业化进程加快,比较优势和规模优势逐步显现;第二产业内部装备制造业由低端向高端迈进,拉动工业经济不断增长;第三产业现代服务业发展迅猛,居民对文化服务、教育服务等方面的需求快速增长,旅游、娱乐、教育等行业实现跨越式发展。

4. 产业竞争力有效提升

借势国家战略赋能,京津冀竞相打造市场化、法治化、国际化的营商环境,深化放管服协同改革,各项协作对接政策加快落地实施,区域整体营商环境明显改善,产业竞争力得到提升,推动京津冀整体经济实力不断增强,三地经济持续回升向好。

围绕功能疏解和转移企业主体需求,京津冀加强府际协作,三地营商环境差距逐渐缩小,营商环境持续优化,为培育产业竞争力优势提供平台。京津冀三地、雄安新区设立“跨省通办”窗口,三地税

务部门联合制定19项跨区域协同便利化举措,共同发布京津冀办税事项“最多跑一次”清单。京津冀国家级经开区优化营商环境改革创新合作联盟,深入推进放管服改革,务实推动经开区营商环境优化提升。三地海关部门监管协同,优化口岸营商环境,打造海关智能平台,便利通关流程。北京编制印发了“十四五”时期优化营商环境规划;天津优化企业开办服务,完善市场监管机制,全面清理相关规章和行政规范性文件;河北深入实施市场环境、政务环境、法治环境、信用环境、金融环境等五大提升工程。京津冀营商环境协同发展京津冀产业协同利益分享奠定了坚实的营商基础,同时也为京津冀产业协同成本分担创造了氛围条件。

制造业优势产业集中,三地经济总量持续扩大,京津冀产业协同的物质基础不断增强。河北与京津两地的制造业已逐步实现融合发展,三地在生物医药、汽车、新材料、高端装备等领域合作日渐紧密。三地积极响应《新一代人工智能发展规划》,制定出人工智能发展规划、实施意见和行动方案,人工智能行业发展迅速,京津冀人工智能竞争力排名全国第一。2021年,京冀GDP均突破4万亿元,京津冀地区GDP达到9.6万亿元,是2013年的1.7倍。其中,北京、河北年均增长均超过6%,天津年均增长5%,三地发展水平稳步提升。

5. 产业链与创新链深度融合

京津冀三地坚持以高质量发展为目标,不断推动产业链与创新链深度融合,以创新驱动发展,深化全面改革创新试验,加速构建协同创新共同体。以北京为全国科技创新中心,深入推进中关村与京津冀科技园区合作,辐射带动京津冀区域整体创新能力进一步提升。

围绕传统产业布局创新链。河北以北京创新资源为依托,进一步深化钢铁行业供给侧结构性改革,加快推进河北钢铁产业品种结构高端化、组织机构集团化、空间布局合理化。为促进钢铁产业高质量发展,提升能源资源利用效率和绿色化水平,河北积极推动数字产业与钢铁产业深度融合,大力提升数字化管理水平,推进传统产业转型升级。2021年,河北钢铁工业实现营业收入1.76万亿元,同比增长32.4%;实现利润769.1亿元,同比增长31.5%。

围绕创新链布局产业链。天津、河北紧紧围绕

北京最新的科学技术和创新成果布局自身的产业链。北京充分发挥创新资源优势,津冀积极转化北京创新成果,协同打造三条示范产业链,通过产业布局优化和上下游协同,共同建设国家级先进制造业集群。中关村企业已在津冀两地设立分支机构9000余家,2021年北京流向津冀的技术合同成交额达到350.4亿元,累计1760亿元。天津滨海—中关村科技园发展态势迅猛,2021年新增项目超过1000家,确定了以智能科技、生命大健康、新能源新材料、科技服务业为主的“3+1”产业体系,科技创新链加速形成。京津冀三地通过深挖北京创新资源,发挥津冀产业优势,已建设信息技术应用创新产业链、生物医药产业链、汽车产业链三大产业链集群,通过组织企业对接活动,促进北京创新链与天津产业链融合发展。沧州以北京现代沧州工厂和北汽黄骅生产基地为依托,打造了大型汽车产业集群,年产超过130万辆,带动河北省形成超千亿元规模的汽车产业链。

6. 产业合作模式逐步完善

京津冀三地产业协同的合作模式逐步完善,目前初步形成了税收分成模式、托管或异地监管模式、“飞地”模式、产学研合作模式及依托产业链的全产业链合作模式等,扩大了产业转移的成果,提升了合作企业的效益。

中关村海淀园秦皇岛分园形成4:4:2的利益分配模式,对于入驻中关村海淀园秦皇岛分园的企业所产生的税收,两地政府分别获得其中的40%,剩余20%用于扶持企业发展。北京·沧州渤海新区生物医药产业园对来自北京的医药企业采取由北京延伸监管的异地监管模式,园区企业实施京、冀两地证照互认。唐山在宁河设置“飞地”,即芦台经济技术开发区,初步建成河北最大的高端装配式建筑产业基地,使芦台在汽车零部件、文化产业、绿色家居建材等战略性新兴产业方面先行一步。按照“北京原始创新、天津研发转化、河北推广应用”的顶层设计,各地高校与三地研究院、高新区等积极链接市场需求和高校科研,搭建“产学研”对接交流平台,推动校企之间资源共享,形成产学研链条的“双向促进闭环”。北京亦庄·永清高新技术产业开发区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、永清转化的全产业链合作模式。

三、京津冀产业协同面临的问题

对照持续深化产业协同的目标,京津冀产业间仍然存在明显差距,特别是在涉及深层次利益分配与成本分担补偿方面还有隐性障碍和冲突,在人才、资金、技术、标准等市场要素合意流动方面还有一些难题待解,例如承接平台聚集效应不明显等问题。

1. 京津冀综合经济实力提升相对滞后

近年来,京津冀经济规模持续扩大,但是因世界经济下行冲击、生态环境治理、消化过剩产能等因素影响,京津冀地区生产总值占全国比重有所下降,从2014年的10.4%下降至2020年的8.50%、2021年的8.43%。与长三角城市群、粤港澳大湾区相比,京津冀地区综合经济实力的提升速度相对滞后。同时,京津冀三地的经济发展差距不但没有缩小,反而呈现不断扩大的趋势,河北与京津的发展差距仍未根本改变,特别是河北与北京的差距有所拉大,这与京津冀协同发展的目标明显不相称。

北京地区生产总值占京津冀的比重从2014年的32.1%上升至2020年的41.79%,天津占京津冀比重则从2014年的23.7%下降至2020年的16.3%,河北占京津冀比重从2014年的44.3%下降至2020年的41.91%。从人均水平来看,2021年河北居民人均GDP为5.42万元,分别为京津的29.5%和47.9%左右。与前几年相比,2021年河北与京津的经济发展差距有所缩小,但是整体差距仍然较大。经济发展质量上,河北与京津两地制造业已逐步实现融合,三地在生物医药、汽车、新材料、高端装备等领域的合作日渐紧密。但对标京津等先进地区,河北产业发展的质量差距仍十分明显,产业结构整体偏重,创新资源偏少,创新型产业集群竞争力不够强,

缺乏具有引领作用的世界级旗舰企业。在京津冀产业协同的道路上河北任重道远。

2. 产业间结构性差距较大

京津冀三地在经济发展水平和产业结构方面都存在较大差距,产业链的各环节发展不均衡,制约着北京科技成果在津冀的落地转化,阻碍着产业协同的进程。

京津冀三地之间经济发展水平和产业结构落差较大。表2数据显示,2021年,北京第三产业占比已达81.7%,远高于天津(61.3%)和河北(49.5%)。从产业内部结构看,北京第二产业以高技术制造业和战略性新兴产业为主,河北钢铁、化工等传统产业仍占较大比重;北京服务业以金融、信息服务、科技服务等现代服务业为主导,河北的批发零售、交通运输、住宿餐饮三大行业增加值占第三产业的比重较大,达到34.8%。同时,津冀产业配套不完整,产业疏解“转移”与“承接”存在矛盾与冲突,尤其是高端配套环节不足,承接北京产业转化和产业化项目能力不足。三地产业结构落差大,津冀产业配套不完善,缺乏统一的产业支撑体系,导致相关政策在转出地和承接地之间的衔接度不高,在产业对接合作方面存在难度,较大程度上影响了京津冀产业协同发挥效用。

3. 利益增值分配动力不足

产业的区际转移是推进区域经济一体化进程的前提条件和物质基础,但由于地方政府之间对于纳税企业的争夺,产业跨区域转移的利益协调是京津冀产业协同能否取得成功的关键。在面对非首都功能疏解与产业转移带来的利益增值时,各地方政府容易产生税收争夺的矛盾导致利益分配不均。目前,京津冀缺乏跨区域产业转移的利益共享机制,虽已出台了《京津冀协同发展产业转移对

表2 2014—2021年京津冀及各地三产结构比

年份	京津冀三产结构比			
	京津冀	北京	天津	河北
2014	5.7:41.1:53.2	0.8:21.3:77.9	1.3:49.4:49.3	11.7:51.0:37.3
2015	5.4:48.4:56.1	0.6:19.7:79.7	1.3:46.6:52.2	11.5:48.3:40.2
2016	4.7:37.5:57.8	0.5:19.2:80.3	1.2:44.8:54.0	11.0:47.2:41.8
2017	4.7:37.5:57.8	0.4:19.0:80.6	1.2:40.8:58.0	10.9:47.2:41.9
2018	4.2:34.4:61.3	0.4:18.6:81.0	0.9:40.5:58.6	10.3:39.7:50.0
2019	4.5:28.7:66.8	0.3:16.2:83.5	1.3:35.2:63.5	10.0:38.7:51.3
2020	4.9:27.9:67.2	0.4:15.8:83.8	1.5:34.1:64.4	10.7:37.6:51.7
2021	4.5:30.6:64.9	0.3:18.0:81.7	1.4:37.3:61.3	10.0:40.5:49.5

数据来源:根据国家统计局数据整理。

接企业税收收入分享办法》，但涵盖范围有限，且企业必须是整体搬迁。企业搬迁的进程依赖于政策驱动力，税收利益不协调是阻碍当前京津冀协同发展最为突出的因素，为有效推进企业转移，需要有完善的利益共享机制来协调三地政府之间的利益关系，维持产业协同的可持续性。进入非首都功能疏解与产业合作新阶段，疏解方的疏解动力会逐步降低，承接方的竞争会日渐提升，围绕非税收利益增值的矛盾和问题将会增加，包括新产业项目、重大创新平台、高水平人才等方面的竞争不可忽视。

4.成本分担可持续性差

产业转移、产业合作需要两地政府合力完成，政府间的合作本质上是一种交换行为，合作成本的分担问题是京津冀产业转移能否顺利进行的关键。产业转移的成本不仅存在于劳动力、资金、人力资源等众多关键性生产要素当中，还存在于营商环境建设、公共服务的供给、科技创新环境的营造等区域经济软实力当中。就当前京津冀产业转移的实际情况来看，政府部门在推进产业转移合作的实践中也探索出了一些成本分担模式，主要以搭建对接平台、出台产业政策、引导企业组团考察为主。对于搬迁企业的厂房建设、工人安置、土地租赁、基础设施建设等各类园区建设费用，三地政府还未形成一套可持续的分担机制，使得产业转移落地过程中很多实际问题难以解决，包括承接地园区的基础设施建设和公共服务供给得不到充足的资金支持，营商环境变化致使一部分轻资产转移项目出现回流。目前，虽有一些跨领域成本补偿的政策，例如承德作为京津冀的水源涵养地，为保护京津冀水源牺牲了一些经济发展的机会，前期虽已开展了滦河流域横向生态补偿工作，也建立了滦河潮河补偿机制，但目前的补偿不论是从力度还是长效体制机制的建立方面都未能充分改善其发展状况，弥补因承担协同功能而带来的产业发展及相关经济损失。对口帮扶局限于脱贫攻坚领域，面向更为广泛的产业转移、产能退出、企业发展、就业安置等方面的成本补偿机制尚待健全，对口协作、产业转移、项目引进、园区共建、人才培养等多种补偿方式还不完善。

5.市场要素流动受限

京津冀区域内经济边界明显，域内统一要素共

同市场尚未建成，同时也面临着创新资源空间分布失衡、市场开放共享程度不高等难题。各地政府受之前“诸侯经济”的惯性影响，各自的政策在不同程度上提高了京津冀三地资金、人才、科技等众多生产要素的流动成本。京津冀要素市场一体化建设进程的缓慢使得京津冀的资源不能充分发挥作用，制约着京津冀地区的资源利用效率，更让北京的企业在向津冀转移的过程中举步维艰，上述各类情况都在阻碍着京津冀区域内的要素自由流动。雄安新区提出了“雄才计划”以引进高层次人才，针对性地提出了引进弹性工作性质的“候鸟型”人才。对比长三角和珠三角的人才政策，京津冀三地的人才待遇仍有差距，缺乏高品质的公共服务配套支撑，雄安吸引人才政策力度不足，无法有效吸引外来人才，存在较严重的人才外流情况，急需中央加大财政支持力度，保障雄安高质量发展的人才需求。京津冀区域资本要素净流出明显，需加大力度建设重点项目，扎实推进国有企业改革，吸引创新型人才跟随产业转移的步伐而转移。

6.承接平台集聚效应并未显现

京津冀陆续推出包括“2+4”重点合作平台在内的一大批产业对接合作园区，产业合作热情逐渐高涨。津冀产业对接平台虽多，但却存在着特色不鲜明和同质化的问题，承接平台集群化、规模化、品牌化的承接效应未能充分显现。大部分产业承接平台都定位为综合性承接平台，且大多聚焦于战略性新兴产业领域，如新一代信息技术、新能源汽车、高端装备等，在一定程度上存在同质化竞争现象，不利于特色产业的集群化发展。承接地的承接能力不足，不少承接平台位于当地未开发的区域，往往缺乏配套的基础设施和完善的公共服务，难以吸引到优质的企业和人才，即便是转移到园区内也存在着“留不住”的难题。为吸引企业入驻，园区自动降低准入门槛使得入驻的企业质量良莠不齐，并不能真正地起到促进产业转型升级的作用。

四、深化京津冀产业协同发展的思路与对策

目前京津冀产业协同上取得的进展，很大程度上依赖于政府政策的强制性执行力，而非市场驱动

北京企业主动地寻求河北这个“成本洼地”,因此,形成可持续的产业协同体制机制是推进京津冀产业协同持续发展的迫切需要。持续深化产业协同发展,要坚持利益增值和成本分担机制,健全京津冀政策衔接机制,提高协同协作效率,一方面坚持市场机制,另一方面发挥政府的规划引导和协调促进作用,支持弱势地区吸引外部投资,加强区域协同主体互动,构建利益共享机制。还需通过加快发展多层次、多元化的资本市场,促进京津冀资本市场联动,弱化壁垒加强产学研合作,建立跨区域平台、特色产业领域的供应链协同平台,促进京津冀产业链创新链双链融合发展。

1.以类市场机制构建主体协同内生长效机制

类市场机制是推动京津冀协同发展的基础,当前京津冀产业协同方面的顶层设计逐步完善,央地政府各类政策衔接紧密,但仍然难以形成一套跨区域治理的长效机制。建立协同内生长效机制应以成本收益均衡、权责对等的类市场机制为基础,贯通行政推动协同发展的全过程、各领域,处理好三地四方各类主体关系,利用类市场机制解决市场与政府“双失灵”的困境,将市场机制嵌入政府间关系,将政府目标嵌入市场主体,将产业需求嵌入协同发展战略目标,构建多元多层主体间利益增值与分配共享、协同成本分担与补偿的类市场机制体系,推动区域产业协同机制创新。

考虑跨区域产业合作中引致政府、企业、公众多主体利益的新变化,嵌入类市场,设计基于成本收益对等的跨区域、跨领域、跨时期、跨类别的多形态机制。着力构建产业链协同的要素机制,优化产业转移过程中跨区域产业的兼并重组策略,探索建立市场化、差别化的资源要素价格机制,强化对产业链协同中利益受损方的市场化成本核算和利益多形态补偿的政策性支持,促进京津冀产业及各领域持续协同发展的制度化、长效化。进一步完善“三地四方”区域协调机制,通过政府和市场协同发力,推出户籍、社会保障、土地、财税等“一篮子”切实管用的配套政策,汇聚起疏解地的推力、承接地的拉力、疏解机构的动力和中央部门的助力,形成疏解合力,确保疏解机构转得出、留得住、发展得好。

2.健全税收利益共享机制

产业转移、产业分工体系的一体化以及产业结构的优化升级,所涉及的最为核心的问题就是政

府、企业等诸多利益相关者的利益分配问题。如何协调好京津冀三地政府在产业转移过程中可能出现的利益分配问题是推进产业协同的关键。

在产业转移过程中,各级地方政府之间、地方政府与中央政府之间都有可能产生利益冲突。总体上,京津冀三地政府应按照三地对产业的边际贡献系数比例,在省际产业转移时实行边际贡献税收分享,即横向分税制。对于地方政府之间的利益分配,应实行转移企业分支机构属地纳税制度,对于异地搬迁企业所产生的税收应该分为迁出地政府税收、迁入地政府税收和企业自留发展资金三部分,向两地政府各自补偿一定的易地搬迁费用和基础设施建设投资费用,才能有效解决税收利益分享矛盾,促进产业转移的有序健康发展。对于地方政府与中央政府间的利益冲突,应该建立国家层面的三地联络协调机构,制定协调制度,统一协调中央和京津冀三地的税收利益问题,统筹分配产业协同带来的利益,才能减少政府间的税收争端。只有建立起一套完善合理的利益共享机制政策,才能维持迁入地和迁出地政府税收稳定,为京津冀产业协同提供持续的财力保障。

3.建立合理的成本分担机制

在推进京津冀产业转移的过程中,会产生土地、搬迁补偿等显性成本和环境治理、公共服务等隐性成本,应依靠类市场机制建立起一套合理的成本分担机制来解决产业转移过程中产生的成本,协调好迁入迁出地的成本问题。

建立合理的成本分摊机制应秉持谁受益、谁承担的原则,对迁入迁出的转移和承接成本应当有明晰的市场化核算方法,不仅要考虑到迁入地的税收收益,还应考虑到为承接转移而付出的土地、生态环境保护、基础设施建设和公共服务等成本。对于显性成本,在产业转移过程中双方政府要为搬迁商户提供一定的经济补偿,而迁入地政府也会有建设承接产业转移园区的土地成本和基础设施建设成本,并为转移企业提供优惠的土地租赁政策和税收优惠政策。对于隐性成本,在产业转移过程中,迁入地往往面临着基础设施建设和提供公共服务的成本压力,如不能将成本进行合理分担,会对迁入地政府造成巨大的财政压力。迁入地政府不仅是产业转移的受益者,同时也是环境治理成本的直接承担者,津冀两地不仅承接了北京的工业企业,也

承接了企业对环境造成的污染,治理成本应由迁入地与迁出地政府共同承担,迁出地应科学核算环境治理费用,对迁入地提供经济上的生态补偿。围绕功能疏解与工业企业转移,将各类能耗指标、排放指标由迁出地转入迁入地,补偿承接地为改善京津冀整体生态环境带来的产能退出所引致的经济成本。

4. 强化产学研辐射带动作用

在京津冀产学研融合较为深入、技术创新能力实现长足进步的基础上,针对已有的新型显示、高端面板、超高清显示等一批产学研基地,聚焦京津冀世界级先进制造业集群目标,以北京高新技术产业和战略性新兴产业为支点,促进京津冀区域内高端制造业协同发展。在更高层次推进京津冀产业协同发展,要构建京津冀高精尖产业发展链条,形成具有较强竞争力的高精尖产业集群,推动北京各类研发机构与津冀的产业园区共建技术创新服务平台。以国家级重点实验室和新型研发机构为龙头构建多层次创新体系,促进产学研用深度融合,提升科研能力和水平,提高科技成果转化能力。鼓励北京研发机构与津冀产业园区共建产业技术研究院、研发基地、协同创新基地、实验室与技术服务中心、博士后流动站等技术创新合作平台;鼓励园区内有实力的企业与北京专业研发机构在科学研究、成果转化、人才培养等方面开展全方位的战略合作,集中解决特色产业领域技术升级改造难题。鼓励中关村专业园区在津冀地区设立特色产业领域的创新中心、孵化器等各类创新平台。推进各地创新资源和产业资源充分对接,为三地创新创业者提供从项目申请到项目实施落地全生命周期的专业技术指导服务。合力构建网络化、数智化、平台化、安全化等高端制造协同平台,大力提升天津与河北的综合承载力,加大对滨海新区、雄安新区高端高新企业总部疏解力度,加速形成若干京津冀合作开发、利益共享的高水平产业集群。

5. 推进跨区域专业化产业平台建设

针对京津冀产业对接平台较多、资源相对分散的问题,要打破全面开花的现状,聚焦若干产业基础较好、未来拓展空间较大、基础设施和环境承载力强的区域,重点打造,力争在较短时间内形成新的增长极,辐射带动区域整体产业发展。

津冀两地立足各自的比较优势,以不同地区的

区位优势为出发点明确地方承接平台的发展方向和功能定位,推进平台差异化发展,避免同质化竞争。效仿长三角完善技术经纪人制度,加大技术经纪人队伍建设,加强企业和高校科研院所的沟通与交流。发挥平台型企业和机构的作用,构建跨区域产业对接合作平台,支持中关村分园及特色产业基地与津冀共建跨区域特色产业基地。充分发挥中关村国家自主创新示范区优势,加强与津冀有关部门的对接合作,聚焦新型显示、生命健康、人工智能、集成电路等重点产业领域,联手打造一批特色产业基地或园中园。支持中关村发展集团、中关村软件园以及跨区域布局的孵化器运营机构等具备条件的平台型企业共建跨区域产业对接合作平台,鼓励平台型企业积极参与跨区域特色产业基地建设、运营和管理,充分发挥平台型企业在运营服务、招商引资等方面的优势,推动三地产业对接合作。

6. 构建产业上下游供应链协同机制

面对新冠肺炎疫情影响和国内外复杂的经济形势以及全球供应链本地化趋势,京津冀急需抓住当前新一轮科技革命和产业革命的历史机遇,进一步健全完善合作联系机制,着力提升供应链的完整性,提高京津冀产业链的稳定性和对抗外来风险波动的弹性。

加大对京津冀供应链上下游企业的支持力度,打造特色产业领域的供应链协同平台。不遗余力地支持战略性新兴产业和高新技术产业等有助于经济结构转型升级的小微企业和民营企业,提升金融服务实体经济的能力,优化京津冀三地的招商引资环境。不断健全地方金融发展体系,扩大区域内融资规模,激发金融市场的活力。以金融市场的创新来带动先进制造业的创新,为京津冀三地的战略性新兴产业引流。建设区域性金融中心,统筹规划京津冀三地的金融资源,为缺乏建设资金的城市提供一定的金融帮扶,以互利共赢的思维提升京津冀城市群的经济韧性。探索资金、人才等针对性政策,鼓励和引导高端装备、智能制造等制造业领域的头部企业建立基于互联网技术的跨区域分享制造平台,灵活调动大型企业闲置资源和中小型企业闲置产能,实现区域制造能力的整合升级、优化配置和在线共享。由三地工业和信息化部门牵头,联合打造5—10家创新能力强、行业影响力大的跨区

域供应链协同示范平台,支持一批带动效应强、发展潜力大的供应链协同示范项目。

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]李国平,孙瑀,朱婷.“十四五”时期优化我国经济空间结构的若干对策建议[J].改革,2020(8).
- [3]赵霄伟.京津冀产业协同发展:多重困境与韧性应对[J].区域经济评论,2020(6).
- [4]彭文英,滕怀凯,范玉博.北京“城市病”异质性及非首都功能疏解治理研究[J].学习与探索,2019(9).
- [5]杨瑞龙,侯方宇.产业政策的有效性边界:基于不完全契约的视角[J].管理世界,2019(10).
- [6]魏丽华.京津冀产业协同发展困境与思考[J].中国流通经济,2017(5).
- [7]杨秀瑞,栗继祖.京津冀产业协同发展障碍因子诊断及对策研究:基于系统论视角[J].经济问题,2020(10).
- [8]苑韶峰,干欣怡,唐奕钰.基于联盟利益分配的宅基地退出增值收益共享研究:以浙江省典型县市为例[J].资源科学,2021(7).
- [9]何芳,龙国举,范华,等.国家集体农民利益均衡分配:集体经营性建设用地入市调节金设定研究[J].农业经济问题,2019(6).
- [10]宋涛,孙曼,刘志高.改革开放以来中国西南边境地区制度与产业协同演化研究:以云南勐腊为例[J].地理研究,2022(3).
- [11]陈璠.联手京冀 打造三条示范产业链[N].天津日报,2022-03-10.
- [12]武义青,陈岩.京津冀制造业竞争力实证研究:基于三次经济普查数据的分析[J].河北经贸大学学报,2016(6).
- [13]叶堂林,申建军.完善京津冀产业协同创新链[J].北京观察,2021(4).
- [14]李兰冰,刘秉镰.“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望[J].管理世界,2020(5).
- [15]齐子翔.京津冀产业区际转移利益协调机制研究[J].工业技术经济,2014(10).
- [16]李兰冰.中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释[J].经济学动态,2020(1).
- [17]孙德超,钟莉莉.东北地区与东部地区合作发展“飞地经济”中“飞出地”合作意愿问题研究[J].商业研究,2020(9).
- [18]孙久文,张皓.京津冀区域经济合作的优化与拓展[J].前线,2021(6).
- [19]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).
- [20]臧秀清.京津冀协同发展中的利益分配问题研究[J].河北学刊,2015(1).

Industrial Coordination of Beijing–Tianjin–Hebei Based on Value Added and Cost Sharing: Progress, Problems and Countermeasures

Tian Xuebin Liu Yuan Zhang Xinyue

Abstract: The development of Beijing–Tianjin–Hebei industrial coordination has lasted for 8 years. Great progresses have been made in functional easing and undertaking, industrial docking and cooperation, industrial chain innovation chain integration, competitiveness structural upgrading and so on. Compared with the long-term goals, the improvement of Beijing–Tianjin–Hebei comprehensive economic strength lags behind. The problems such as the difficulties in transforming industrial synergy to integration, lack of stickiness in the integration of innovation chain and industrial chain, imperfect mechanism of collaborative value-added allocation and cost sharing compensation need to be solved urgently. Focusing on continuously deepening the development of Beijing–Tianjin–Hebei industrial coordination, it is suggested to apply the framework of value added and cost sharing to build the mechanism of subject coordination long-term endogenous, benefit sharing and cost sharing based on quasi market mechanism. The paper explores the mechanism of tax benefit sharing, collaborative cost sharing, collaborative factor guarantee, collaborative platform construction, industrial supply chain integration and cooperation to promote the higher level development of Beijing–Tianjin–Hebei industrial coordination.

Key Words: Beijing–Tianjin–Hebei Industrial Coordination; Coordination Mechanism; Quasi Market Mechanism; Value Added ; Cost Sharing

(责任编辑:文 锐)