# 京津冀产业协同发展的进展、问题与提升路径

京津冀协同发展是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略，是推进中国式现代化建设的有效途径。

产业协同发展是京津冀协同发展战略三个率先突破领域之一。在以产业协同发展为主要抓手推进京津冀高度协同发展的新阶段，系统梳理京津冀产业协同发展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路径设计，实践意义和理论价值重大。

京津冀产业协同发展成效明显

京津冀协同发展战略实施9年来，三地紧抓疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”成效明显。

（一）产业协同发展的制度安排不断强化

京津冀三地强化产业协同总体制度安排，主动谋划产业转型，围绕产业规划、园区共建、项目落地、产业链构建等方面强化制度设计，推进重大问题解决。三地制定了《京津冀产业协同发展实施方案》等具体政策，建立了较为完整的产业疏解政策体系和产业协同发展机制。针对三地产业转移承接的税收分享等核心问题，三地进行了突破性探索，联合印发了《京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法》等政策文件，为区域产业协同对接核心问题的解决提供了政策保障，产业协同发展的制度环境持续优化。

（二）产业协同发展的载体加速建设

在中央和三地政府的共同推动下，京津冀产业转移承接重点平台建设加速推进，北京城市副中心和河北雄安新区两个集中承载地产业承载能力和产业集聚能力不断增强，曹妃甸协同发展示范区、北京新机场临空经济区、天津滨海新区、张承生态功能区等“4+N”平台产业承载能力不断提升。为积极承接北京非首都功能疏解，天津重点打造了以综合承接平台与专业承接平台相结合的“1+16”承接体系，河北有针对性地打造了“1+5+4+33”重点承接平台体系，产业集聚发展和产业合作的载体建设成效明显。

（三）产业对接协作发展的模式不断丰富

京津冀协同发展战略实施以来，三地坚持产业转移和转型升级相结合，因地制宜与因势利导相结合，逐渐探索形成了税收分成模式、托管或异地监管模式、“飞地经济”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合作共赢的区域协作模式，扩大了产业转移与承接的成果，提升了区域产业合作的能级。如北京·沧州渤海新区生物医药产业园，按照京冀“共建、共管、共享”的思路建设，入园企业保留“北京身份”，药批文号等部分管辖权仍属北京，实现异地监管，打破了阻碍京企外迁的政策壁垒，促进两地医药企业的协作迈上新台阶。

（四）产业对接协作规模不断扩大

京津冀三地以疏解北京非首都功能带动的产业转移与承接为主要抓手，推动产业承接对接工作跑出了“加速度”。津冀不断加强与北京企业总部、金融机构、科研院所等优质资源的对接合作，引导在京优质企业、重大项目和创新资源入驻落户，区域产业对接协作规模不断取得新突破。

（五）协同创新能力稳步提升

围绕充分利用北京科技创新资源雄厚的优势，京津冀三地通过设立搭建天津滨海—中关村科技园、保定·中关村创新中心、雄安新区中关村科技园等科创平台，推动设立国投京津冀科技成果转化创业投资基金、京津冀医疗健康产业投资基金等创新投资基金，建立跨地区的产学研联合创新战略联盟等多种方式，深化京津冀全面创新改革试验，加快打造协同创新共同体，区域协同创新能力稳步提升。

（六）区域产业结构不断优化

京津冀三地以有序疏解北京非首都功能为主抓手，北京在控增量、减存量中高精尖产业快速发展，科技创新中心建设高位推进，津冀在积极有序承接功能与产业中优化升级，三地协力合作过程中产业链的高级化和产业基础的现代化水平以及区域产业结构得到明显优化。2014年以来，北京市已经退出一般制造和污染企业近3000家，疏解提升区域性专业市场和物流中心近1000个，产业更趋高精尖化。天津构建以智能科技产业为引领的现代化产业体系，加快建设全国先进制造研发基地。河北产业转型升级试验区建设取得重大成效，制造业单位数区域占比由协同前的54.6%提升至2021年的79.3%。同时，京津冀三次产业比重从2014年的5.7∶41.1∶53.2转变为2022年的4.8∶29.6∶65.6，第三产业比重提高12.4个百分点。

京津冀产业协同发展潜力巨大

对照持续深化产业协同发展目标，京津冀产业协同发展仍然存在一定差距，未来潜力巨大，合作空间十分广阔。

（一）京津冀综合经济实力有待提高

近年来，京津冀经济规模持续扩大，但是其地区生产总值的全国占比有所下降，与目标之间存在一定差距。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，经济承载力和增长活力有待加强。同时，京津冀三地的经济发展差距呈现不断扩大的趋势。这与京津冀协同发展的两大重要目标——打造具有较强国际竞争力和影响力的经济圈和缩小区域内发展差距的目标尚有距离。

（二）产业对接协作的层次有待提升

京津冀之间的产业协同发展始于北京向津冀两地的产业转移，目前尚未衍生出深层次的产业链供应链的分工协作，还没有形成区域产业发展的联动发展格局，产业协作层次和水平还不够高，产业融合程度还不够深，产业融合范围还不够广。由于产业结构的固有缺陷，京津冀在开展产业协作、发展跨地区产业集群过程中无法像长三角、珠三角那样顺畅进行，经常会遇到各种各样的“堵点”和“断点”，产业链上下游自由延伸扩展具有一定难度。同时，区域内旁侧产业和关联产业的缺失，产业的区域配套能力和配套水平不高。这些都制约了京津冀产业协同发展上规模、上档次、上水平，因而打造具有区域特色的世界级产业和产业集群的难度较大。以集成电路产业链为例，京津冀集成电路主链集中在芯片设计和制造及设备两个环节。其中，北京和河北集成电路主链占比最大的是芯片设计，天津集成电路主链集中在芯片设计和制造及设备，而在集成电路上游的半导体材料、半导体设备，中游的半导体封测，以及下游的消费电子等应用产业比较薄弱，使得区域间集成电路产业的主体对接合作、成果转移落地困难，产业滚动发展、自主发展、集群发展的能力由此受到较大限制。

（三）协同创新还有待进一步做深做实

—是北京对津冀的创新辐射带动作用仍然不足。2020至2022年，北京技术合同成交额分别为6316.2亿元、7005.7亿元和7947.5亿元，但北京输入津冀的技术合同成交额仅占北京技术合同输出额的7.6%、5.0%和4.5%。北京的创新成果在津冀两地实现产业化也相对较少，技术溢出效应不明显。二是协同创新共同体建设尚未形成强大合力。一方面，京津冀区域的产业链与创新链匹配程度较低，科技创新资源开放共享水平较低。另一方面，协同创新还存在着动力不足、资源配置效率不高、资源流动不畅、行政主导型经济等制约，影响了协同创新共同体的建设。

（四）产业协同发展的体制机制有待进一步创新

产业跨区域转移是京津冀产业协同发展的关键抓手。京津冀实现产业协同发展和一体化发展，产业跨区域转移的利益协调是关键。2014年以来，虽然京津冀出台了很多改革创新措施，但是跨区域产业转移的利益共享机制尚待完善。其中税收利益不协调是制约当前京津冀协同发展较为突出的因素之一，为有效推进企业转移，需要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，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。

京津冀产业协同高质量发展的提升路径

新时期新阶段，推动京津冀产业协同高质量发展，需要在培育与优化区域经济增长极、推动区域产业链补链强链延链畅链、提高创新链与产业链匹配度、推进产业协作体制机制改革创新等方面有新思路，走新路径，出新举措。

（一）发挥比重优势，培育和优化区域经济增长极结构

针对京津冀地区内部的发展不平衡，区域经济和产业发展落差较大的问题，借鉴国际先进城市群和国内长三角、珠三角的成功经验，京津冀三地需要巩固发展中心城市，积极培育一批副中心城市和区域经济次级增长极，优化区域产业分工协作与协同发展的区域经济增长极结构。一是要充分利用京津两大中心城市集聚优势，进一步巩固和强化中心城市的辐射带动作用。北京的产业发展优势在于现代服务业和高新技术产业；天津的产业发展优势在于先进制造业和拥有北方国际航运枢纽。两大中心城市凭借自身优势，通过集聚效应吸引大量的优质生产要素资源，对周边城市的经济辐射效应持续增强，可以促进京津冀区域内的中小城市和小城镇不断提升发展条件。因此，未来应该继续提升京津两大中心城市能级，强化其辐射带动引领能力。二是要积极培育发展石家庄、保定、唐山、邯郸等区域中心城市和节点城市，加快推动这些城市产业转型升级，缩小其与京津两大中心城市经济和产业发展落差，打造形成新的区域经济增长极和区域产业协作的新引擎。石家庄尤其需要集聚更多的人口和产业，打造京津冀副中心城市，以带动冀中南地区经济发展；保定、唐山也需要发挥靠近北京的区位优势，借力北京尽快提升发展能级；邯郸则重在建设晋冀鲁豫交界的区域性中心城市。三是要继续积极推进雄安新区建设进程，使其尽快发展成为京津冀区域内的应用创新、产业创新中心、高端高新制造中心、现代高端服务中心，成为绿色制造、先进制造、智能制造和高端高新制造全面融合发展的综合创新示范区和发展引领区，成为推动京津冀产业协同发展的重要动力源和重要载体。

（二）补短板强弱项，打通妨碍区域内产业协同发展的关键“堵点”“痛点”和“难点”

针对京津冀产业对接协作和产业协同发展存在的薄弱产业环节和产业链缺失的现状，加快区域产业链补短板、强弱项，推动区域产业链补链强链延链畅链，消除妨碍区域产业协同发展的“肠梗阻”现象，畅通区域产业分工协作和协同发展链路，增强区域产业资源配置能力、区域产业专业协作能力、区域产业集聚集群化发展能力和区域产业发展的根植能力与抗风险能力，推动实现京津冀产业协同发展走实走深走稳。一是要深入实施产业基础再造工程，合力推动关键基础技术攻关、基础器件研制、基础材料发展、基础软件升级、基础工艺提升和基础公共服务平台建设，补齐区域产业协同发展在“六基”的短板与弱项，为区域产业协同发展提供产业基础保障。二是要聚焦区域产业合作基础较好、发展空间广阔的集成电路、新能源汽车和智能网联汽车、生物医药、氢能、工业互联网、高端工业母机、机器人等重点领域，深化产业链区域协作，协同培育壮大跨区域的先进制造业和高端高新产业集群，促进京津冀产业高质量协同发展。三是加大对京津冀供应链上下游企业的支持力度，培育一批辐射带动能力强、掌握关键核心技术的区域链主企业和专精特新“小巨人”企业，带动发展一批有助于区域产业集群培育和区域经济结构转型升级的中小微企业和民营企业，提升区域产业链上下游、产供销、大中小企业整体配套和协同发展能力，全面提升区域产业链现代化水平。四是要促进京津冀现代化产业体系建设与新型信息基础设施和数字基础设施深度融合，支持并鼓励5G、大数据、云计算、区块链等新一代信息技术改造和提升传统产业，创新生产方式、服务方式和商业模式，推动数字技术全产业链融合创新，大力发展服务型制造，推动区域产业向价值链高端环节攀升。

（三）提高创新链与产业链匹配度，增强区域产业创新体系整体效能

围绕产业链协同规划创新链，围绕创新链协同布局产业链，提高区域创新链与产业链的匹配度，推动形成京津冀区域内创新要素科学、有效、顺畅的配置格局，提高区域创新链对区域产业转型升级的技术支撑能力和区域内转化能力，增强区域产业创新体系整体效能。一是针对京津冀三地科技创新资源分布现状与特点，加强协同创新支撑、完善区域创新体系，整合创新资源，加快形成协同创新共同体，助推京津冀产业链与创新链深度融合，强化京津冀全国创新驱动经济增长新引擎的整体功能。二是促进区域内创新链和产业链相向而行，双向奔赴。一方面，区域内创新要紧扣区域内产业转型升级和产业链高级化与产业基础现代化的现实需求来选择科技创新的重点领域、重点方向与重大项目，使区域创新链更好地适应区域产业链价值链升级的需求并为之提供强有力技术支撑；另一方面，要加大区域内产业结构调整力度，大力发展区域内创新成果相对集中和领先的先进制造业和高技术产业，提高产业链对创新链的适应能力和产业化转化能力。三是要充分发挥中关村国家自主创新示范区科技创新中心和战略性新兴产业策源地作用，依托在重要节点的共建园区，构建科技创新园区链，输出高端要素资源和先进管理理念，使其成为引领京津冀协同创新与高新技术产业发展的重要载体。推进北京国际科技创新中心与天津市先进制造研发基地、河北省产业转型升级试验区之间互促互进，推动创新链实现更大空间的网络化，推动形成区域内“技术创新—创新链网络化—创新成果产业化、工程化—产业链升级扩容”的创新链产业链高质量融合发展格局。

（四）破除关键制约障碍，推进产业协作体制机制改革创新

着眼破解产业转移和产业协作深层次矛盾和问题，发挥有为政府在统筹协调、规划引导、政策对接等方面的作用，建立包括中央政府和三地政府在内的“三地四方”区域协调机制，破解制约产业转移的行政壁垒和制度障碍，形成区域产业转移与产业对接的内生动力。建立统一开放和竞争有序的区域市场体系，清理妨碍要素流动、资源共享和公平竞争的各种规定和做法，消除隐蔽性市场壁垒，打破行政性市场垄断，促进要素跨区域有序自由流动，实现资源在更大空间上优化配置和开放共享。完善产业转移和分工合作的利益分享机制、成本共担机制，进一步完善有利于产业跨行政区转移的税收政策，进一步明确和完善税收分享范围及比例划分，健全完善产业转移的政策支持体系，共同打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，推动区域内产业转移与承接的无缝对接和高质量发展。

中国发展观察2023-7-21