



京津冀一體化提速 闖區域發展新方向

2014年2月，中共總書記習近平在北京主持召開專題座談會，正式將京津冀一體化提升至國家戰略；隨後的「兩會」期間，李克強總理在政府工作報告中提到要進一步加強環渤海及京津冀地區的經濟協作，明確把培育新區域經濟帶建設作為推動內地經濟發展的戰略支撐。在中央最高層的積極推動下，以京津冀為代表的內地區域協調發展的「新棋局」正迅速鋪展，長江流域經濟帶、珠江和西江經濟帶今年亦相繼上升為國家戰略，標誌著全國新一輪區域經濟帶建設迎來高歌猛進的新階段。

重提區域經濟 發展思路有變

區域經濟發展的概念並非近年新事物。其實，內地各屆政府均曾大力推動過區域經濟發展戰略，並且在不同的歷史階段採取不同的政策措施。在上世紀改革開放初期，中央奉行的是效率優先的區域非均衡發展戰略，借助廣東、福建等沿海省市有利的地理位置，透過傾斜性的投資，使經濟特區及沿海開放城市的製造業以及港口、機場等基礎設施建設得以快速發展；另一方面亦對這些地區給予財政、稅收、信貸等方面的優惠政策，支持其率先對外開放，造就了東部沿海地區「先富起來」的領先局面。

在接下來約二十年時間裡，隨著沿海地區的經濟實力增強，東部與中西部地區經濟發展差距擴大的問題日益凸顯。中央遂於上世紀末開始強調不同區域的協調發展，在繼續推動沿海省份開放及重點開發上海浦東新區、天津濱海新區的基礎上，提出了「環渤海經濟圈」、「西部大開發」、「中部崛起」、以及「振興東北老工業基地」的發展策略，推動區域經濟發展從「單極突進」逐步朝「多輪驅動」的格局轉變。

中西部地區的經濟增長在這段時間明顯提速，東部、中部和西部之間的相對差距略有收窄；若以各區域 GDP 在全國經濟總量的佔比來看，東部地區從 1979 年的 50.1% 顯著上升至 1999 年的 58.5%，同期中部和西部地區的比重分別從 26.2% 和 23.8% 下滑至 21.7% 和 19.7%；但近年則出現了「轉勢」，中部和西部地區的比重分別回升至 2013 年的 22.1% 和 21.9%，而東部地區回落至 56%（見附件圖 1）。雖然如此，雖然近年內地區域發展不平衡狀況有所緩和，但整體上仍未擺脫東中西部地區割裂式發展的困局；而且區域板塊內部的不同省市之間亦存在明顯的發展差距。

回顧過往的兩個階段，無論是旨在樹立先進（「拔尖」）的第一階段，還是為了幫助後進（「保底」）的第二階段，中央區域經濟發展的政策思路和操作方式本質上是同出一轍，即透過傾斜性政策讓有關地區獲得更多的

資源，包括財政支持和發展機會上的先行者優勢。這無形中刺激了各地方政府競相「跑部錢進」的衝動，一味向中央要優惠政策而並非真正按市場經濟規律來促進地區的經濟增長；加上同期的政策受惠省份往往具有較明顯的「同質性」或者處於相近的經濟發展水平，他們之間互補不足而競爭有餘，自然亦就難有推動區域協作和整合的積極性。即便是長三角城市經濟協調會市長聯席和泛珠三角區域合作（即「9+2」）這種由地方政府自發、經濟跨度較大的區域合作概念，亦因為缺乏高層次的統籌和強有力的協調而流於鬆散，甚至只停留於紙上談兵式的交流論壇，終究是「姿勢多餘實質」。

在此背景下，新一屆中央政府在上任後提出了對區域經濟帶建設的新思維，推動京津冀一體化、長江流域經濟帶、珠江和西江經濟帶等重點項目紛紛上馬。從中可以看出，中央的大體思路是依託大江大河沿岸以及鐵路幹線周邊的經濟帶建設，利用交通便利的優勢促進生產要素的流通及整合外；同時力圖借助中央的統籌規劃打破「本位主義」的窠臼，改變過往地方政府各自為政的「割據」心態，努力促成跨梯度的經濟整合，特別是讓處於不同地理區間、發展水平不一的省市進行「優勢互補、相互促進、協作發展」式的聯動，藉此縮小不同省市以及區域板塊之間的发展差距。

京津冀差距大 欠協調礙整合

以京津冀為例。長期以來，北京和天津分別憑藉首都及直轄市的特殊身份，依靠國家的傾斜性政策以及本身匯聚優秀人才和海內外資金的能力，實現了經濟快速增長。但由於京津對區內各項要素資源的高度磁吸效應，加上兩地對河北省的產業輻射力度明顯不足，反而令河北近年的經濟發展每況愈下，逐漸被大幅拋離，墮落至在全國的相對落後位置，更形成了一個環繞京津的「貧困帶」。

2013年北京和天津的人均GDP分別達到93,213和99,609元人民幣，雙雙跨入世界高收入城市的行列；但河北省的人均GDP為38,716元，僅相當於京津兩地的約四成左右。在城鎮居民人均可支配收入方面，河北省去年為22,580元，同樣與京津的40,321元和32,658元相去甚遠，甚至略低於全國平均水平的26,955元。

京津冀發展的差距還體現在城鎮化建設水平上。河北省去年城鎮化率僅為48%，落後於全國53.7%的平均水平；而京津兩地的城鎮化率超過80%，高踞全國三甲之內，更與發達國家的水平不相伯仲（見附件圖2）。

與東部地區的「長三角」和「珠三角」相比，京津冀區域的城市群一體化步伐亦較為緩慢（見附件圖3）。目前京津冀地區的城鎮人口主要集中在北京、天津和石家莊等大城市，其他中小城市僅能吸納9%的人口；但「長三角」和「珠三角」的中小城市分別吸納了18%和11%的城鎮人口。

在產業協作方面，北京和天津對河北的經濟輻射及帶動作用遠不及「長三角」的上海以及「珠三角」的深圳和廣州，而且眾多中小城鎮之間亦未能形成較為明確的分工和協作關係，難以發揮諸如溫州、東莞、佛山等地的產業群聚效應。

除了自然資源稟賦、地理位置、歷史背景等「先天」因素之外，造成目前京津冀地區發展嚴重不平衡的一個主因是三地政府的行政級別存在較大的差距，彼此之間難以達成平等協商的合作關係，在一定程度上亦導致跨行政區域的經濟整合未能獲得實質性進展。「首都經濟圈」的概念其實早在上世紀 80 年代就已提出；但礙於地方政府「自掃門前雪」的心態及欠缺一個有權威的統籌協調機制，加上區內城際交通等配套基礎設施不足，京津冀一體化至今仍是「只聞樓梯響」。國家發改委亦曾於 2004 年倡議發展「京津冀都市圈」，並啟動這一區域規劃的編制工作，但歷時 6 年後才提交國務院，而且規劃方案始終未曾對外界公佈；當中所涉及的困難及利益糾葛不言而喻。

中央統籌策動 環境交通先行

在這種背景下，當前的京津冀一體化戰略由習近平總書記等中央最高層親自擔任推手，更有「一號工程」之稱；高屋建瓴的「頂層設計」和自上而下的強勢推動，有利於突破過往阻滯區域經濟整合的各種障礙，令中央的新思維得以貫徹和快速推行。據報導，國家發改委負責重新起草的京津冀一體化總體規劃方案已完成，即將再度上報國務院作最後定奪；而在 8 月 2 日，中央更宣佈京津冀一體化工作小組由國務院副總理張高麗擔任組長，是首個由中央政治局常委領銜的區域規劃。

另一方面，近年京津兩地都遇到了城市容量趨於飽和所構成的多種發展制約；為了突破各自所面對的發展瓶頸，京津冀加快協同發展的需要和動機亦愈來愈強烈；這亦會「倒逼」各地方政府轉變態度，共同致力於推進區域內經濟、社會、環境等領域的互動和融合。

從京津冀當前的情況來看，加強生態建設與環境保護應是三地聯手解決的首要課題。近年內地霧霾四起，發生的頻率越來越高；京津冀地區 PM2.5 指數及空氣中其他顆粒物濃度屢報「爆錶」，已成為全國大氣污染的高發地帶。日趨嚴重的污染直接削弱京津冀地區對外資的吸引力及影響國際機構在當地設立分支機構的意欲，拖累了經濟增長的步伐，更成為居民身體健康的潛在「殺手」，民間要求盡快改善空氣質量的呼聲不斷高漲。在同一天空下，環境污染起具有很強的區域聯動性；北京與天津、河北必須加緊聯合治理，區域惡劣的空氣質素才有可能得以改善。

其次，京津冀地區的鐵路交通網絡已具雛形；全國最重要的兩條南北軸向鐵路「大動脈」京九線和京廣線貫穿三個省會級的城市，區內一些主

要城市之間亦有鐵路甚至高鐵相連接，例如已經開通運營的京津高鐵、京石高鐵、津秦高鐵等。隨著日後高鐵網絡及北京和天津市區地鐵線路的延展，京津冀主要城市之間有望形成一個「兩小時生活圈」。這除了有助於減輕區內交通擁堵、降低交通能源消耗以及減輕大氣污染物排放量之外，還將便利人員、物資等生產要素在區內的流動，為產業轉移及加強經濟協作創造必要的基礎條件。

區域產業重組 共享資源互惠

此外，解決京津冀發展失衡的關鍵在於如何優化區域內生產要素的配置和地理佈局，以便三地可準確地釐定各自的優勢及發展需求，並透過城市功能的分工和重組，打破各城市「單打獨鬥」、相互之間競爭多於合作的現狀，真正做到各施所長和優勢互補。例如，北京可向津冀轉移一些非核心的功能和產業，今後則集中於發展高端服務業、高新技術產業、文化創意產業等領域，以緩解自身日趨嚴重的人口膨脹、交通堵塞、環境惡化、資源緊張等「城市病」；同時可透過與天津和河北分享首都優越的醫療、教育等公共資源以及其他社會服務，讓兩地在受惠之餘，亦可為相關產業拓寬市場腹地。

河北目前正處於加快城鎮化發展的關鍵性階段，可結合進城農民的就業需求，針對性地提高中小城鎮產業發展的就業彈性和容量，因地制宜地承接從京津外移的產業，特別是吸納一些就業能力較強的勞動密集型工業及相關服務業。天津作為「北方經濟中心」，本身具備較為雄厚的工商業及高端製造業基礎，在未來的區域產業分工中則可進一步著眼於發展先進裝備製造業、高科技產品的加工製造業、港口物流及配套金融服務等，與北京和河北形成錯位發展。

探索制度創新 為經濟帶示範

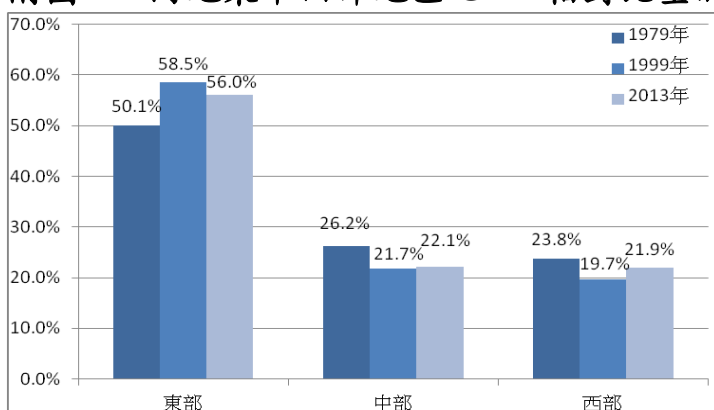
在未來一體化進程中，京津冀其實擔當著探索區域合作新模式的任務；一方面要在稅收分配、人才流動、土地、資金及環保等多方面的政府管理體制以及城際合作機制上創新，另一方面亦須確保產業轉移符合市場經濟規律和資源合理配置的原則，以及讓企業在過程中真正發揮自主性和能動性，避免重蹈「拉郎配」的老路。

最近，國家稅務總局已成立工作領導小組，研究京津冀協同發展的稅收安排，統籌協調區域內的稅收政策、徵管措施、納稅服務、資訊共用、爭議處理等事項。海關總署亦正式出台《京津冀海關區域通關一體化改革方案》，宣佈自 7 月份起北京和天津率先啟動通關一體化的試點工作，石家莊海關將於 10 月份左右加入，屆時將全面實現京津冀海關的區域通關一體化。京津區域通關一體化改革試點以來，兩地已有逾 50 萬張進出口報關單按照通關一體化的方式運作；據海關估計，這一變化可令企業通關

成本節省 20% 至 30%，物流成本降低兩成。

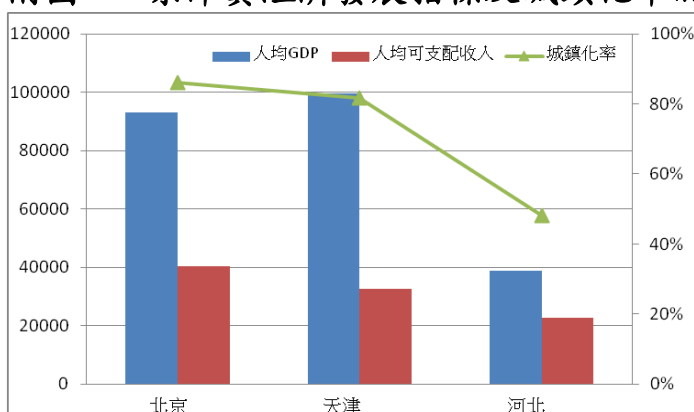
京津冀一體化戰略的「落地」代表著內地區域發展「新棋局」已正式落子開盤；這個區域的發展經驗將會為中西部地區的城市群建設帶來啟示，為全國範圍內推進新型城鎮化闖出新路向，更為建設長江經濟帶、兩廣經濟帶、中原城市群及成渝城市群等提供可資參照的範本。

附圖 1：內地東中西部地區 GDP 相對比重的變化



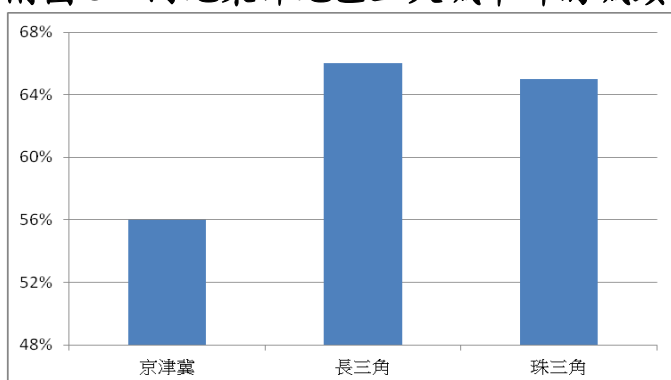
數據來源：中國統計年鑑

附圖 2：京津冀經濟發展指標及城鎮化率的橫向比較



數據來源：中國統計年鑑

附圖 3：內地東部地區三大城市群的城鎮化率比較



數據來源：國家統計局

2014 年 8 月