

# 推进京津冀协同发展向纵深拓展的建议

王会川 | 苗婧

京津冀协同发展意义重大，已经上升为国家战略。目前，京津冀协同发展步入快车道，取得一定实质性进展，但也有些问题亟待解决。

## 京津冀协同发展的成效

（一）北京非首都功能有效疏解。财政部和国家税务总局制定并发布文件，积极探索建立跨区域税收分享机制，统筹区域经济利益，对北京非首都功能有效疏解起到了显著推动作用。如在产业转移这一重点领域，出台《京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法》等文件，对产业转移过程中京津冀三地政府的利益分配问题进行规范，加快产业对接合作，促进三地建立区域利益协调的长效机制。在产业升级转移的同时，越

来越多的就业机会流向天津和河北，吸引大量人口转移。人口空间布局不断优化，区域经济社会的发展与人口资源环境更加适应。

（二）“两翼”建设加快推进。“两翼”是指河北雄安新区与北京城市副中心，可以拓展区域发展空间，对京津冀协同发展向纵深拓展有重要意义。作为疏解北京非首都功能的集中承载地，雄安新区正建设完备的基础设施、提供全面的公共服务，搭建一流的承接平台，以承接北京疏解出的行政事业单位、总部企业、高等院校、医疗机构等，积极吸纳集聚创新要素，布局高端高新产业。北京城市副中心则以行政办公、商务服务、文化旅游为主导功能，承接市级单位、学校、医院等搬迁，吸纳中心城区创新资源，

建设中心城区功能，实现人口疏解，优化城市布局 and 结构，打造国际一流的和谐宜居城市。目前，“两翼”建设已取得阶段性成果。

（三）“三区一基地”建设取得进展。首先，全国现代商贸物流重要基地建设取得积极成效。河北省凭借交通运输优势，利用高新自动化设备技术，推动商贸物流发展进入新阶段。其次，产业转型升级试验区建设步伐加快。随着传统产业的质量、效益提升，以及新兴战略产业的培育，产业转型不断推进，经济增长的内生动力显著提升。再次，新型城镇化与城乡统筹示范区建设稳步推进，环首都贫困带消除。最后，京津冀生态环境支撑区建设取得突破性进展。森林覆盖率稳步提高，地下水水位同比上

好，利用“三会一课”等有效载体突出党性锻炼，使党组织成为团结群众的核心、教育党员的学校、攻坚克难的堡垒，为自身的做大做强做优提供坚强组织保证。

（四）合理容错纠错是创新发展的制度支撑。习近平总书记指出，“干事创业总是有风险的，不能期望每一项工作只成功不失败”。在新时代，政府投资基金要健康发展必须健全容错纠错机制：一要坚持“三个区分开来”原则，“把干部在推进改革中因缺乏经验、先

行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来”。二要为容错划清底线，在制度中明确对投资失败或损失的容忍度，在工作中妥善把握事业为上、实事求是、依纪依法、容纠并举等原则，结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影

响以及损失挽回等情况，综合研判工作中的失误与错误，确保容错在制度红线、法律底线内进行。三要切实把容错与纠错有机统一起来，坚持有错必纠、有过必改，对苗头性、倾向性问题早发现早纠正，对失误错误及时采取补救措施，及时避免、挽回或减少损失；同时帮助有关人员汲取教训、改进提高，使之放下包袱，始终保持开拓进取、昂扬向上的干劲活力。□

（作者单位：中国文化产业投资基金）

责任编辑 雷艳

升,空气质量继续改善,生态系统韧性和稳定性大幅增强。

(四)产业结构不断优化。“十三五”期间,天津、河北产业结构发生了较大调整,主要体现为产业结构优化、第三产业比重增加、高技术产业规模扩大。“十三五”末,天津、河北的第三产业占比分别为64.4%和51.7%,已形成稳定的“三二一”型产业结构;北京的第三产业占比达83.8%,产业结构仍然是以服务业为主。在产业结构不断优化的背景下,京津冀三地政府积极寻找经济发展新机遇,加快培育发展新动能。

(五)交通一体化逐步形成。首先,在公路建设上,津石高速、太行山高速等公路建成,河北与北京、天津在京台高速、京昆高速、京港澳高速等路段完成打通或拓宽。其次,在铁路建设上,已实现北京、天津、石家庄三个节点城市与其相邻城市的高铁联通。最后,在空运建设上,北京大兴机场顺利建成投运,促进区域机场空铁联运、空公联程运输等多种运输方式的发展,带动机场群与港口的协同联动。

(六)协同创新取得显著成效。作为全国科技创新中心,北京在天津、河北积极设立分支机构,输出到天津、河北的技术合同累计超过1200亿元。另外,北京、天津向河北省转移了一批科技成果和产业,努力完善高新技术企业跨区域整体搬迁互认相关规定,加速形成“京津研发、河北转化”的创新链条。随着合作的不断深入,京津冀在钢铁行业节能减排、生物医药研发等领域联合进行的产业技术攻关也取得了一定成果。

### 京津冀协同纵深发展亟待解决的问题

(一)行政壁垒制约经济一体化。

对于区域经济合作而言,基于行政区划形成的行政壁垒及其产生的地方保护主义是最大的障碍。同时,区域经济合作主要由政府主导推进,尚未充分发挥民营经济与市场化机制的活力与优势。

(二)产业空间布局和产业结构有待优化。京津冀三地产业结构仍存在较为明显的梯度差异。以第三产业占比为例,2020年,北京第三产业占比高达83.8%,经济结构已进入后工业化时代;天津第三产业占比为64.4%,正处在从工业化后期向后工业化演进阶段;河北第三产业占比仅为51.7%,且高端服务业和装备制造业占比均不高,仍处于工业化爬坡中期阶段。根据产业链的“微笑曲线”理论,在微笑曲线的前端及后端,即与现代服务业高度相关的业务,大多为高增值环节。所以,为实现京津冀的协同发展,津冀仍需对产业结构进行优化,提高第三产业占比,特别是河北省应大力发展现代服务业,助推区域经济一体化的实现。

(三)津冀的创新承载力需要加强。近年来,中关村形成的科技成果除在北京本地完成转化外,仅有不足一成在天津、河北地区实现转化。这说明津冀创新体系发展较弱,承载力不足,无法实现与北京的有效对接。目前,津冀正加快升级调整传统产业,但仍需时日完成新动能的培育,尚难以顺利承接北京转移的产业、吸收并转化形成的科技成果。特别是河北省由于园区整体基础设施条件、配套公共服务、政府服务效能等与京津存在差距,对优质企业的吸引力较弱。

(四)京津冀资本要素配置不尽合理。京津冀三地在资本数量、资本要

素结构等方面存在较大差距。作为首都,北京拥有更多的资本数量、更合理的资本要素结构,在公共预算收入支出、金融机构存款余额等方面较其他两个地区存在明显优势。另外,北京作为我国的科技创新中心,拥有众多一流高校和科研机构提供的优秀人才,科研体系完善,科研经验丰富,形成了明显的产业聚集效应,远超天津和河北的科研水平,三个区域在科技要素资源分布上呈现明显的不平衡。

### 京津冀协同向纵深拓展的路径选择

(一)加强体制机制全面深入对接。一是探索项目跨区域协同管理服务机制。对跨区域的项目进行统一管理,对开发建设曹妃甸、通武廊、静沧廊等协同发展示范区的管理机构授予更多项目权限。二是建立财税跨区域分享管理制度。各区域财政对成本投入分摊共担,对利益收入共同分享,共商财税跨地区分享新机制,特别要探索跨地区新设企业的税收增量分享方法。三是打通跨区域基本公共服务体系。积极打破户籍和行政区划的限制,尝试跨区域结转部分基本公共服务项目的财政支出,便捷区域公共服务,共享区域发展成果。四是推进京津冀要素市场化配置体制机制。不断扩大京津冀区域要素市场化配置范围,并根据要素的属性和特征,结合实际经济发展需要,合理均衡分配要素,逐步形成更完善的配置体制机制。

(二)政府引导与市场机制结合。一方面,要坚持政府政策引导和市场机制相结合,真正按照法治化和契约社会的精神,引入市场主体,让政府和市场两只手相得益彰地推进京津冀一体化合作。另一方面,要积极改革

要素市场化配置体制机制,探索市场运行一体化机制。在京津冀三地政府的牵头下,跨区域统筹土地指标,培育区域成果交易市场,加速各类要素如资本、劳动力、数据、技术等跨区域自由流动,突破人才市场、信息市场、物流市场的行政界限,盘活空间资源,打造空间新格局。

(三)搭建京津冀协同创新平台。运用协同发展引导资金,整合已有科研资源,加快推动京津冀三地的科技协同,共建创新平台、共用产业资源、共享科研成果,构建区域科技创新体系。通过在区域协同发展的多维

创新体系构建上形成突破,构建能推广、可复制的创新协同模式,增强协同创新内生动力,助力京津冀地区成为全国创新发展的主要策源地。另外,协同创新涉及多个利益主体间的利益关系,需要探索更完善的利益分配机制,如中关村海淀园秦皇岛分园建立的“四四二”财税机制,既照顾了双方利益,也为园区发展提供了资金保障。

(四)打造高水平承接平台。按照集中疏解和分散疏解相结合的原则,为实现北京“减量发展”和“异地扩张”,需要推进北京非首都功能向重点

承接平台集中有序转移,推进高端高新产业向河北和天津有条件的地区异地扩张。所以,应大力提升津冀产业基础承接能力,提高公共服务体系建设水平,完善承接平台产业配套条件,积极探索财政转移支付方式新方案,尝试从区域内财力富余地区向欠发达地区进行横向财政转移支付,确保从北京疏解出来的产业能够“接得住、发展得好”,推动特色产业形成高效集聚,优化提升承接地综合水平。□

(作者单位:河北省财政金融事务中心、财政政策信息服务中心)

责任编辑 刘慧娴

## 财政动态

### 四川乐山：促进财政重点绩效评价管理增效

四川省乐山市财政局聚焦党中央、国务院和省委省政府重大决策部署,变改革压力为发展动力,精心组织实施年度财政重点绩效评价工作,以指标促评价,以评价促管理。

一是明确思路,跳出“事后”做评价向源头治理迈进。明确预算绩效管理是现代财政治理的有效关键点,财政重点绩效评价是做实预算绩效管理的突破口。做深做细财政重点绩效评价制度设计,以财政重点绩效评价为抓手,着眼“三全”预算绩效管理工

作落实,对指标深研细挖,对责任明确边界,确保事后评价重点突出、有力有效,向源头管控稳步迈进。

二是抓住重点,深挖核心指标确保评价结果客观可用。总结以往评价经验,在“通用—共性—特性(个性)”指标框架下进一步系统解析,按财政内设机构职能将现有绩效指标提炼归纳为绩效监督综合和预算支出业务两大类。通过组织全局专题研究并征求专家、部门意见,以及选择项目试点、内部预打分等方式,全面优化细化各项指标,既保证针对问题靶向施策,又能为财政重点评价提供量化

指引。纵向上,分类挖掘核心指标,将“绩效目标管理”纳入重点评价,并梳理总结绩效目标设定应与党委政府决策部署、部门基本职能、行业发展规划相一致,应与同领域基本省情,预算细化经济事项、受益群体或现实需求相匹配,明确评价标准和评分规则;横向上,分层细化三级指标,将“项目决策—程序严密”进一步分解为事前评估论证、财政承受能力论证、支出需求论证等细项指标,作为评价要点分级赋分。

三是分工明责,全员参与促进绩效、预算、支出深度融合。为推动预算绩效与财政业务深度融合,充分发挥绩效管理、预算管理、支出管理等财政内设机构的业务专长和职能作用,研究提出核心指标任务分工到科、明责到人。着眼不同行业领域管理要求及项目特点,厘清评价思路 and 评价重点,分领域板块和单体项目特征,由业务科室按部门管理职能提出差异化指标,并相应提高赋分权重,确保得出科学可用的绩效结果。

(四川省乐山市财政局)