



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《成果要报》

2017年第37期

(总第107期)

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2017年09月11日

从非首都功能疏解 看天津发展转型升级策略

秦 静 张磊 周立群

【内容简介】通过深入调研走访和资料搜集，从非首都功能疏解的时序、功能疏解的布局、行业类型、产业链环节构成等方面，剖析总结出非首都功能疏解的四大特征。天津在承接非首都功能转移中，要以“四严一守”为契机，加强顶层设计，统一协调各地对接工作，避免无序竞争。要找准承接点和对接源，建立“一对一”、“点对点”、“园对园”的精准对接模式，争取“引入一个大企业、带出一个产业集群，建成一个示范园”。具体要以项目建设为抓手，以企业合作为重点，以园区共建为主线，以政府协作为平台，以协作分工为原则，以新功能引入为契机，用新的理念和思维方式建设天津等。

一、非首都功能疏解特点

1.从时序来看，非首都功能疏解工作中，控制增量、调整存量、转移产业、新功能引入多措并举，有进有退、增减衔接。其中，2014年和2015年，比较侧重于增量控制和存量调整，分别颁布了《北京市工业污染行业、生产工艺调整退出及设备淘汰目录》、北京市新增产业的禁止和限制目录（2014年版）和北京市新增产业的禁止和限制目录（2015年版），控制新增产业和关停退出污染企业成效明显；同时，产业转移工作也在有序进行，在医疗、科技、政策等方面的疏解对接初见成效。2016年在增量控制、存量调整、产业转移分领域进一步推进的基础上，加大了高端产业的“聚”和“招”，引入了以“高端化、服务化、集聚化、融合化”的产业为载体的新功能，发布了《北京市鼓励发展的高精尖产品目录（2016年版）》和《北京市工业企业技术改造指导目录（2016年版）》，吸引高精尖产业。

按照京津冀协同发展规划纲要等文件，结合现阶段疏解实际情况，预计2017年“非首都功能”增量得到有效控制，存量调整取得突破进展，转移产业取得阶段性成果，以提升首都功能为特征的金融、文化、科技、服务等产业加快集聚。2020年一批企业、教育、医疗等公共服务机构、行政企事业单位有序疏解迁出，非首都功能疏解将取得明显成效。

2.从功能疏解格局看，学校、医院等社会公共服务机构主要在北京内部疏解，即从北京中心城区向北京周边各区疏解；行政

性服务机构向通州疏解；一般制造业、区域性交易市场和仓储等主要向河北疏解；向河北输出的产业多集中在唐山、廊坊、保定、沧州、秦皇岛、张家口、承德等北京周边地区、有特殊地理优势或特殊资源以及具有港口、矿产资源、产业基础、土地、劳动力等方面的比较优势的地区。先进制造、研发转化、高端服务机构等主要向天津疏解，疏解的产业主要集中在滨海新区、武清、西青等政策优势明显、区位优势独特、发展前景可观的地区，其他中心城区和环城区相对较少。

3. 从行业类型看，产业转移、产业创新和产业分工并行，产业层次日趋明朗。向河北疏解的主要集中在钢铁业、有色金属冶炼、化工、设备制造业、纺织业、食品加工业等传统制造业。从数量上来看，劳动密集型产业居多，这些产业的资本有机构成低、对资源和劳动力依赖性强、技术装备水平低、技术创新能力弱；向天津疏解的倾向于装备制造业、商务服务业、金融业等资本密集型、技术密集型产业。从产业链环节看，向天津疏解的倾向于研发环节；向河北疏解的倾向于制造环节。

4. 从对腾退空间的有效补充看，北京在坚持“四严一守”（严格产业禁限目录执行，严控新增产业和行政事业性服务机构，严控城六区新增建设用地，严控新增非首都功能，坚守2300万人“天花板”）、疏解非首都功能的同时，也在围绕着“高精尖经济机构”，积极注入新功能，以强化“科技创新中心和文化中心”等建设。如推动三大科技城市建设、实施北京市服务

业扩大开放综合试点等。

二、天津发展转型升级策略

1. 以项目建设为抓手。以北京为对接重点区域，同时，兼顾河北省及周边地区，紧紧围绕天津产业发展优势，“一对一”深化项目洽谈和对接工作。结合天津产业转型升级和产业链条的延伸拓展，围绕基础和关键核心技术，精心策划一批有前景、有把握、质量高、规模大的重点项目，制订具体的对接目标，开展重大项目合作。具体围绕着“先进制造业、现代服务业、产业融合”，重点面向高新技术产业和战略性新兴产业等领域，突出高端装备、航空航天、汽车、电子信息、生物医药等产业的对接，努力打通产业上下游，健全产业配套；强化现代服务业的项目对接，加大对生产性服务业、信息服务业、服务外包等领域的招商，积极对接金融、教育、研发、医疗等优质服务功能，促进现代服务产业的层次提升。紧密结合天津农业“三区”（菜篮子产品供给区、农产品物流中心区、农业高新技术产业示范区）建设，推动农业重要项目对接。

2. 以企业合作为重点。产业对接，企业为主。要形成产业集群，必须突出招强引优，抓好招大引强、引优引智“点对点”的精准招商引资工作。具体要以非首都功能疏解机遇，加大国内国外开放交流合作力度，主动出击、积极对接500强企业，促进资源要素对接。以企业为运作主体，强化产业链招商，重点围绕优势产业，引进上下游配套企业，引进某行业内具备一定经营规模，

竞争优势明显，处在快速成长期的企业和拥有独特技术、专利和优秀创业管理团队、处在种子期或初创期的企业。尤其是针对天津产业链发展的薄弱环节，要走出去进行对接，着力瞄准具有核心技术和自主品牌的企业，开展定向对接，加快建立和完善产业集群配套；针对行业前景较好、实力较强的民营企业，加大对接力度。

3. 以园区共建为主线。与承接产业通过“园对园”方式进行精准对接，拓展天津产业对接空间。发挥产业和企业聚集的外部经济性和产业集群的规模经济效应，鼓励基层政府、高校、企业之间通过各种渠道、采取各种方式与京冀合作共建园区，促进园区跨区域合作，带动区域间人才、资产、技术流动的共赢模式。积极鼓励优势企业向园区集中，推动经济园区化、园区产业化、产业聚集化，提高企业之间专业化协作程度，实现企业规模迅速膨胀，使园区成为具有较强竞争力的产业基地。如，天津滨海中关村科技园，结合新区产业发展现状，可以采用和跟进中关村政策、标准和机制，进行特色产业发展。以各类产业园区为试点，利用现代管理经营模式，优化产业上下游、政企银研等要素组合，提高产业技术含量，促进产业转型升级，打造特色产业、专业人才、资本资产多重聚集，具有极强的集聚功能、孵化功能和辐射功能的专业化园区。

4. 以政府协作为平台。产业对接平台要以强势政府和有效政府为基础，天津承接京冀产业，政府的主导作用不可缺。具体而

言，政府要本着“注重实效、追求效率、常抓不懈、注重交流”原则，以本市产业政策、市区产业发展规划和产业布局为指导，多层次地开展产业对接项目推介活动，提前拓展优化产业发展空间，推动引资、引技、引智有机结合。另外，要注重发挥政、银、企多方积极性，搭建多种形式的对接平台，优化产业承接环境，抓好重点项目、优秀企业、专业化园区等建设工作，为外来企业包装好项目、配套好政策、营造好环境，完善鼓励和推进项目对接、落地政策措施，加强对延伸产业链、加快产业转型升级、对区域经济实力有较好推动作用的园区建设，为推进我市产业体系建设、城市发展战略和建设京津冀世界级城市群提供有力支撑。

5. 以协作分工为原则。滨海新区、中心城区与远郊区分工合作、共同发力。积极主动寻求突破点，融入京津冀区域空间格局。要注重引导中心城区、区域性中心城市和节点性城市的差异化定位、特色化发展，有针对性地承接首都优质资源和非首都功能，加强功能分工和配套协作，推动区域均衡、协调发展。滨海新区围绕区域功能定位，充分发挥自贸区的体制优势、自主创新示范区的政策优势、海空两港的区位优势、先进制造研发转化基地的产业优势和高端商务设施齐全的配套优势，推动航空航天产业、高端装备制造产业聚集，积极探索自贸区金融创新试验，主动承接北京金融中心的辐射，积极吸引外资、外地各类金融机构入驻。环城四区是京津城市功能拓展区，要优化发展，是

生态宜居和高端产业聚集区。远郊区，要沿着铁路、公路干线，选择基础较好的若干城镇，作为承接北京非首都功能疏解的特色“微中心”和集中承接地，通过产城融合，把武清、宝坻、静海、宁河、蓟县，打造成京津冀城镇体系的重要节点，建成一批定位明确、特色鲜明、功能集中、规模适度、专业化发展、层级合理的中小城市群，提高承接地对各类非首都功能转移的吸引力，使郊区在这轮功能疏解中成为承接功能转移的战略腹地。

6. 以新功能引入为契机。以北京新功能引入为契机加快天津引智、升级建设。要积极创造软硬条件，加快提高轨道交通便利化水平，深化改革和制度创新，营造良好的政策环境，增强城市公共服务能力。在引智方面，制定、完善适应新时代要求的人才引进开发体系，构筑人才政策的比较优势，采取智力引进、业余兼职、人才创业、人才派遣等柔性方式，多渠道、多形式吸纳各类科技创新人才。同时，重点聚焦几个科技创新园区和基地，吸引国内外科技创新资源，进行重点培育和发展，形成规模化高水平的自主创新基地，为自主创新、科技研发、成果转化等提供持久支撑。在发展现代服务业方面，要聚焦重点领域，强化顶层设计，通过制度创新和营造良好环境，推动天津服务业现代化。

【作者简介】

秦静，南开大学滨海开发研究院博士后。

张磊，天津铁道职业技术学院讲师。

周立群，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员、南开大学滨海开发研究院教授。