



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2018 年第 25 期 （ 总第 147 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 06 月 05 日

天津协同联动雄安新区发展的对策建议

薄文广

【内容简介】国家自上而下战略考量的雄安新区是京津冀协同发展日益深入的重要支点。天津在积极服务好国家战略的雄安新区基础上，应协同和利用好雄安新区，把支持雄安新区发展与完善自身陆海空通道建设、优化天津区域布局、深化先进制造研发基地定位、强化先行先试政策创新等紧密结合起来，变挑战为机遇，助力天津经济可持续发展。

作为国家自上而下发展战略的结果，国家对雄安新区的定位是继80年代的深圳和90年代的浦东之后第三个具有全国意义的新区，是国家的千年大计。无论是作为首都的北京还是作为直辖市的天津，支持基础几乎为一张白纸的雄安新区是京津两地地方政府义不容辞的责任和义务，两地主要领导人在多个场合均表示，“需要两市支持雄安什么就支持什么”，而国家也将会出台一些重量级甚至是独享型的举措来扶持雄安新区的发展。

因此，在疏解北京非首都职能的过程中，雄安新区的设立在某种程度上降低甚至扭转了之前天津与河北省相比较为有利的位置，在一定程度上对天津吸引外部优质要素起到了不利的分流作用。这样的担心不无道理，在某种程度上雄安新区的设立对天津的发展来说无疑是个巨大挑战。

但如果从更长远视角和更大区域范围来看，享受国家诸多政策扶持的雄安新区的设立势必有利于河北省增强在京津冀协同发展中的长期弱势地位，达到京津冀协同发展 $1+1+1>3$ 的效果。此外，雄安新区的批复也使国家的注意力重新聚焦到北方地区，从而有助于缓解当前南北方之间日益分化的经济发展差距，而无论是京津冀协同发展还是整个北方地区的经济复苏和振兴，天津作为整个北方地区中除了北京之外经济规模最大的城市，无疑将得到更多的发展机会。因此，天津应在服务雄安新区的基础上，积极对接和协同联动雄安新区，利好其品牌优势，把支持雄安新区发展与自身优势的利用和放大、区域布局调整、先行先试的政策创新等紧密结合在一起，变挑战为机遇，助力天津经济的可持续发展。

1. 加快交通对接雄安，完善陆海空三大通道建设

天津的陆上通道，特别是高铁建设，无论是通达性还是便利性都滞后于天津的经济地位。因此，天津应积极利用和紧抓与雄

安新区进行交通对接的有利契机，把其与当前西青、津南以及滨海新区南部区域的综合开发进行统筹考虑，尽快出台津雄城际的规划和加快建设。另外，在地铁上轨道交通建设上，天津的地铁建设属于典型的“起了个大早，赶了个晚集”，天津地铁通车里程不但落后于北上广深等一线城市，甚至被成都、武汉和南京等城市迅速超越，天津应做好相关部门的利益协调以及房屋拆迁等配套工作，加快地铁向周边区域延伸。

在航空通道建设上，虽然天津机场旅客吞吐量近些年来增速较快，但位于北京大兴和河北廊坊交界的北京新机场投入使用将会对天津机场带来巨大挑战，依托北京新机场设立的临空经济区也将成为京津冀地区发展的新动力源。一方面，北京新机场建成对于天津市极具潜力的航空维修、部件研发制造、航材供应、航空培训、航空租赁等是难得发展机遇，有助于延伸和做大天津航空产业链。另一方面，在现有隶属关系上，天津机场属首都机场集团公司管理，天津在掌控机场的运营管理等方面自主能力有限，而当前的天津机场正处于快速增长期，并已具备了独立发展的能力和水平。因此，可以考虑天津机场独立运营路径，并积极探索区域机场相互支撑和竞争发展的新格局，以放大自身在区域中的影响力和作用。

此外，在港口发展上，作为天津战略核心资源的天津港发展如何与新机场海空枢纽和雄安新区对接、海空线路网通道建设、航空产业服务体系的放大也将是天津市发展的新契机。一方面，天津应充分发挥天津海港和自贸区的核心优势，实现国际航运核心区与北京航空枢纽港的“海空对接”。另外，鉴于河北省沿海港口和天津港之间特别是在大宗产品上存在着严重的竞争，考虑到河北省不会轻易放弃作为主要经济支柱产业的钢铁业，故天津是否可以考虑采用“国有钢铁企业被河北钢铁并购或收购，而天津港口并购河北相关港口”的互换并购方式来实现津冀双赢，也是

需要天津市有关领导和部门高度重视和思考的问题。

2. 实施东开西拓，优化区域布局

京津冀协同发展和非首都功能的疏解正在改变天津之前“东重西轻”、“南强北弱”的区域发展布局。京津主轴与津雄线的连接、区域资源流动及产业对接将重绘天津的经济版图，通州副中心的东向战略和雄安新区规划建设使得武清、西青和北辰等西部地区迎来了新的发展机遇。但这些区域还远未发挥其发展优势和发展潜力，天津市应进一步加大对这些区域的重视和支持力度，优化和调整天津的区域布局优化，由东重西轻调整为东开西拓。

在西向开发上，特别要加快提升天津南站的地位和作用作为京沪高铁唯一的市内停靠站和地铁始发站的天津南站目前只是一个单纯人员进出的交通通道，天津南站最大优势的“双铁”一对相关产业和经济的促进作用远未发挥。应把天津南站切实提升到天津市层面，把南站打造为天津西部区域增长极，对接雄安新区的桥头堡。于此同时，积极争取将津雄城际以及京沪高铁二线的天津站点放在或途经南站区域，打造天津西向的高铁枢纽。

此外，在当前“小京津冀的通武廊”三地合作渐入佳境的基础上，天津应加快北辰和武清等区域的开发建设。极具经济增长潜力的天津北部新区，虽然已提出五年，但目前更多是作为概念或是规划层面，路网建设甚至还没有启动，对区域经济带动作用十分有限。在市级财力有限的情况下，天津市对这些区域的支持应该偏向于简政放权的软支持，扩大这些区域地方政府的一些自主性事权。例如，北辰区的城市建设和管理体制改革的试点就大大提速了其交通基础设施建设。

3. 聚焦产业发展，深化先进制造研发基地定位

在经济发展由要素投入驱动日益转向创新驱动背景下，天津“传统产业为主，新兴产业相对滞后，国企为主，民营相对滞后”的产业结构特征使得天津产业结构抗外部风险能力较弱。去产能等供给侧结构性改革以及京津冀区域环境联防联控等外部因素的叠加，使得天津传统增长模式受到了较大不利影响。天津面临着不得不转型发展和创新发展的巨大挑战。

但从当前中国经济的区域分布上看，在2017年前三季度中国前21个城市经济体中，整个北方地区除了北京外，就是天津，第三位青岛仅为天津经济总量的59.3%，第四位济南仅为天津的38.7%。天津是当前除了北京之外，唯一“拿得出手”的城市。而北京现在是产业疏解，雄安新区是产业严格管控，只有最高端产业才能进入北京和雄安新区。天津完全可以借此化危为机，积极把天津打造成为国内外企业抢占中国北方市场最佳城市的定位，大力发挥制造业较强的产业优势以及在北方地区的相对区域优势，在中央高度重视实体经济的背景下，积极聚焦产业发展，调整自身偏重的产业结构，加快改造和提升传统优势产业，加强先进制造研发基地的定位，推进制造业提质增效。

此外，根据规划雄安新区未来的产业发展主要是一些高端高新产业，主要集中于相关产业的原始性创新和部分研发转化，而较少涉及实际制造环节。天津恰好可以利用服务和对接雄安的契机，发挥自身先进制造的优势，抓住雄安—中关村科技园还未开展实际开发和建设的契机，提升滨海-中关村科技园的定位，把其作为“北京科技创新中心+天津产业创新中心”的对接点和集中承载地，摸清北京三大科学城的前瞻性科技成果，精准对接北京科技创新的主体和机构，同时有效衔接天津的先进制造研发产业的发展方向。

另一方面，应超越现有的产业园和科技园区，积极探索总部企业、科研院所等高端项目集中承载地的全新机制，在合作方式、机制设计、创新生态、公共服务等方面营造独特且有吸引力的发展政策和发展环境。此外，滨海-中关村科技园还不能把发展希望和重点只放在北京资源的引进上，而应该在重点吸引中关村资源基础上，把另一个民营发达的经济大省广东省相关企业作为滨海-中关村科技园引资重点，形成京籍与非京籍两条腿走路的发展。

4. 服务和协同雄安，强化先行先试的政策创新优势

雄安新区是国家在近乎一片白纸上进行顶层设计后采取的发展战略，其成立和发展毫无疑问离不开中央和国家部委以及相关京津两市地方政府的大力支持。特别是在发展初期，雄安新区能享受到其他国家级新区无法得到的一些政策或资源支持。但在国家自上而下的初期支持之后，雄安新区也一定要发挥好基层自下而上、先行先试的制度创新作用，将外部大力支持与内部改革创新两者有机结合起来，才能促进雄安新区更好地实现内涵式的发展。

当前，与北京与雄安新区的紧密关系相比，天津与雄安新区的关系稍显宽松，特别是在相关创新性政策和措施上，津雄合作相对较少。天津应该主动加强与雄安新区管委会的合作，在服务好雄安新区的基础上，积极对接和协同雄安新区，利用并放大雄安的金字招牌优势，联动和利用“雄安牌”，为雄安新区和天津的发展服务。天津应主动申请把自贸区的投资和贸易便利化政策，例如单一窗口等有效措施扩展到雄安新区，和雄安新区一起向国家申报自由贸易港区。天津市还可以联合雄安新区一起向国家相关部委申请相关政策的先行先试，以打造政策创新高地，这些政策应主要集中于解决新兴产业发展壁垒、紧贴未来新产业发展趋

势的一些细微性专属政策而非传统的财政税收补贴等。

此外，当前城市之间的竞争日趋激烈，且这种竞争日益由单纯的硬件竞争转向制度和政策创新等软件竞争，而一些先行先试的政策创新毫无疑问要涉及到对之前一定旧有规定的突破和改变。在当前没有改革容错机制背景下，理性的中央部委或是地方行政审批部门更愿意采取对自身风险最小化的方式——不批或少批，而非采取多批的行事方式增加地方潜在收益及自身风险，因而出现了许多为了改革而改革，为了发文件而发文件，因此，天津地方政府也应着力构建改革容错机制，鼓励基层大胆试、大胆闯，避免让先行先试者独自承担“试错”成本，进而加快形成改革举措前后呼应、互相配合、上下互动的良性格局。

【作者简介】

薄文广，南开大学经济研究所副教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员，主要研究方向：区域经济和产业经济。