



THE CAPITAL CITY OF
STRATEGIC POSITIONING

首善之难 + 疏解之惑 + 协同之策

首都战略定位

京津冀协同发展中的北京之路

连玉明 / 著



重庆出版社
Chongqing Chubai Publishing House

首都战略定位

京津冀协同发展中的北京之路

连玉明◎著



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

首都战略定位：京津冀协同发展中的北京之路 / 连玉明著. — 北京：当代中国出版社，2015.10

ISBN 978-7-5154-0583-4

I. ①首… II. ①连… III. ①地区经济—经济发展战略—研究—北京市 IV. ①F127.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 020661 号

出 版 人 曹宏举
责任编辑 李一梅
责任校对 康 莹
装帧设计 胡 凯
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572264 66572132 66572154 66572180
市 场 部 (010)66572281 或 66572155/56/57/58/59 转
印 刷 北京艺堂印刷有限公司
开 本 880 毫米 × 1230 毫米 1/32
印 张 10.75 印张 220 千字
版 次 2015 年 10 月第 1 版
印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷
定 价 58.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请拨打(010)66572159 转出版部。

京津冀地缘相接、人缘相亲，地域一体、文化一脉，
历史渊源深厚、交往半径相宜，协同发展基础厚实，战略
地位十分重要。

——题记

北京市哲学社会科学京津冀协同发展研究基地
基于大数据的城市科学研究北京市重点实验室

重点研究项目

疏解北京非首都功能需要“六管齐下”

疏解北京非首都功能是京津冀协同发展的关键环节、重中之重和首要任务。北京发展和京津冀协同发展紧密关联，北京发展离不开京津冀协同发展，京津冀协同发展需要对接北京发展。

北京的问题表面上是人口过多造成的，实质上是功能太多带来的。北京集聚了过多的非首都功能，是造成“大城市病”的深层次原因。解决北京“大城市病”的根本出路是推动京津冀协同发展、一体化发展。实现这个协同，必须进一步明确京津冀功能定位，充分发挥各自比较优势，调整优化区域生产力布局，加快推进错位发展与融合发展，创新合作模式与利益分享机制，在疏解北京非首都功能进程中实现区域良性互动，促进京津冀协同发展、协调发展、共同发展。

北京是京津冀协同发展的核心，是京津冀协同发展的主要引擎，疏解非首都功能北京应当一马当先、主动作为、“六管齐下”：

一是强定位。“瘦身”是为了更好地“健体”。必须坚持和强化“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”的首都城市战略定位，在坚持和强化首都核心功能中有序疏解北京非首都功能。疏解北京非首都功能，必须服从和服务于建设以首都为核心的世界级城市群、打造现代化新型首都圈、建设国际一流和谐宜居之都这个新目标，必须创新解决北京“大城市病”、探索人口经济密集地区优化开发模式、建立与特大城市可持续发展相适应的新机制，必须走出一条内涵式集约发展的新路子。

二是疏功能。疏功能必须以调整、转移和外迁北京的非首都功能为重点，至少包括以下三个方面的功能。第一，首都核心功能以外的其他功能。或者说，首都作为全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心四大功能以外的其他非支撑性、非紧密性功能；第二，导致北京“大城市病”的直接功能。比如由于经济结构和空间结构失衡衍生的产业功能、社会公共服务功能和部分行政功能；第三，对周边地区形成明显“虹吸效应”的其他功能。“搬”走这些功能，必须做好六件事：一是为什么必须搬，二是搬哪些，三是往哪搬，四是谁来搬，五是怎么搬，六是搬走以后怎么办。这六件事是疏解北京非首都功能的核心，也是关键。

三是调结构。疏解北京非首都功能的本质是调整和优化首都城市结构。空间结构和交通结构的根本性缺陷是导致“大城市病”的根源。人口数量过度膨胀、中心城区人口密度过大是人口分布

结构不合理造成的直接后果。“大而全”的产业结构严重偏离了首都城市战略定位。中心城区过度密集的优质教育、医疗、培训机构和部分行政性、事业性服务机构形成了对周边地区明显的“虹吸效应”。生态结构的失衡，导致人口、资源、环境之间的矛盾日益尖锐。必须通过调整和优化城市结构，实现空间重构、产业重构和功能重构。

四是转方式。疏解北京非首都功能重要的是转变发展方式。

一是从空间上向生态优先转变，用“反规划”理论指导城市规划修编，用生态约束力倒逼产业结构、经济结构深度调整，用生态文明理念引领建设国际一流和谐宜居之都；二是从内涵上向文化引领转变，在社会主义核心价值观体系、古都文化保护、文化创意产业发展、公共文化服务体系建设和国际文化交流方面发挥全国文化中心的引领作用；三是从动力上向创新驱动转变，坚持和强化科技创新中心功能，融入全球创新体系，打造国家创新平台，在服务和建设创新型国家中发挥作用。

五是破藩篱。疏解北京非首都功能情况复杂，既有行政分割，又有利益藩篱，更有隐形壁垒。中央与地方利益、地方与地方利益、政府与市场利益、单位与个人利益、疏解地与承接地利益交叉重叠，千丝万缕。既得利益和特殊利益群体成为疏解北京非首都功能的最大障碍。破除部门利益、局部利益、个人利益的藩篱，需要打破“一亩三分地”的思维定式，也需要上上下下、方方面面付出必要的代价。既需要迎难而上、攻坚克难，又需要稳扎稳打、步步为营。疏解也是一种博弈，需要各方做出必要的让步和妥协，

更需要寻找多方主体最大公约数和最佳利益平衡点。

六是聚合力。疏解北京非首都功能任务重、难度大，北京、天津、河北如何更好地形成合力、相得益彰地发展起来，既需要定规则、建机制，在联动上下功夫，更需要“心往一处想，劲往一处使”。疏解地要有推力，承接地要有拉力，相关部门要有引力。要充分调动疏解对象外迁的积极性和主动性，也要发挥市场在资源配置中的决定性作用，更需要北京和中央行政企事业单位率先启动，做出表率。

2015年6月23日

… 目录 …

前 言 疏解北京非首都功能需要“六管齐下” // 1

第一编 首善之难 // 1

建设和管理好首都,是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,是国家形象和国际形象的重要标志。建设国际一流和谐宜居之都,探索人口经济密集地区优化开发模式,走出一条中国特色解决“大城市病”的新路子,是首都首善的方向和重点。

新常态、京津冀与“高精尖” // 3

北京建设国际一流和谐宜居之都的若干重大问题 // 21

北京“十三五”规划的方向和重点 //	36
文化中心定位下的国家文化创新示范区战略 //	44
首都功能区域划分和主体功能调整 //	58
首都核心功能与中央政务区建设 //	70
从首都战略定位看核心区发展新思路 //	78
北京行政副中心与通州国际新城 //	89
京津冀协同发展格局中 CBD 的定位与作用 //	102

第二编 疏解之惑 // 115

疏解北京非首都功能利益主体多元、利益关系复杂、利益阶层固化。破除利益藩篱，破除隐形壁垒，破除行政分割，必须靠改革。改革的力度决定疏解的成败。

京津冀协同发展的关键环节和重中之重 //

117

疏解北京非首都功能必须关注的十二个关键点 //

127

疏解北京非首都功能的战略和策略 //

136

对疏解北京非首都功能几个重要问题的看法 //

144

首都人口的“疏”与“堵” //

150

首都核心功能和非核心功能 //

169

失灵的规划和“修编”的重点 //

183

特大城市管理体制机制创新与首都城市管理精细化 //

189

第三编 协同之策 // 215

京津冀协同发展关键在于城乡协同、城际协同和城域协同。京津两极过于“肥胖”，周边中小城市过于“瘦弱”，区域发展差距悬殊，公共服务水平落差大，环京津贫困带问题突出。

观察京津冀协同发展的三个着眼点 // 217

京津冀协同发展的顶层设计 // 226

首都圈的孵化战略 // 247

以协同创新推进京津冀协同发展 // 254

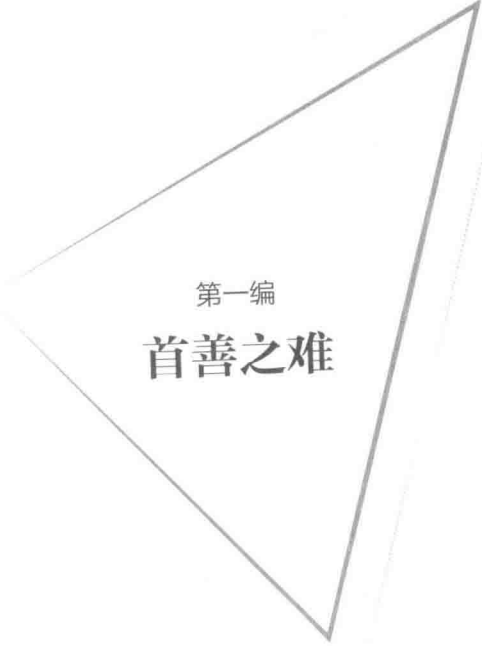
临空经济与北京新机场的战略机遇 // 264

京畿新区畅想 // 282

“一市两场”框架下机场名称的协同 // 298

京津冀指数：京津冀协同发展的风向标 // 313

后记 // 329



第一编

首善之难

新常态、京津冀与“高精尖”

观察北京的发展，如果用一句话概括，那就是新常态、京津冀与“高精尖”。这三个词是影响未来北京发展的关键因素。新常态是当前和今后一个时期我国发展的大逻辑，京津冀是当前和今后一个时期国家发展的大战略，“高精尖”是当前和今后一个时期对北京发展产生深远影响的大思路。北京的发展必须在这个大逻辑、大战略和大思路框架下做出前瞻性、重构性的设计和布局。

一、关于新常态

对于新常态，从中央到各行各业，已经讲得很全面、很透彻了。不管讲了多少，最根本的还是三条：一是如何认识新常态，二是

如何适应新常态，三是如何引领新常态。正如习近平总书记6月18日在贵州调研时强调的，保持战略定力，加强调研预判，看清形势，适应趋势，发挥优势，善于运用辩证思维谋划发展。北京发展也好，京津冀协同发展也好，都离不开新常态。

（一）如何认识新常态

新常态的基本特征可以概括为五个“中”，这是我们认识和把握新常态的一个新的视角。

第一个特征是工业化中后期。这是我国作为发展中国家正在经历和必须经历的。工业化的过程，具有两个明显的特点：一是粗放的、廉价的、外延扩张式的发展模式；二是“先发展、后污染、再治理”的发展模式，我国的工业化也不例外。在新的历史背景下，这种粗放的、污染的、外延扩张式的传统发展模式已经难以为继。那么，新常态下，我们的新路子是什么，是否可以走出一条内涵式集约发展的新路子，靠什么走出这条新路子，这是对我们最大的考验。

第二个特征是中高速经济增长期。这个已经形成共识，高速增长的时代已经成为历史。必须强调的是，中高速经济增长，不是周期性增长，而是趋势性增长。也就是说，这个增长速度会影响未来相当长一个时期，影响一个国家和地区经济社会发展的方方面面。在这个背景下，我们需要新动力，需要加速度。

第三个特征是中高端发展水平提升期。高速增长的30年，也是我们处于低端发展水平的30年。我们变成“世界工厂”，

按照“微笑曲线”理论，叫“两头在外”。现在发展速度慢下来了，但质量要上去，效益要上去。这就必须抓住中高速增长这个时机转方式、调结构，依靠科技创新推动经济转型。

第四个特征是新型城镇化的中期。2014年底，我国的城镇化率为54.77%，预计2020年达到60%左右。按照城市发展的一般规律，城镇化率在40%—60%处于城市化发展的中期。中期标志着城镇化进入加速发展期，城市进入成长关键期，“城市病”进入多发期和爆发期。北上广等特大城市出现的“大城市病”，跟城市化这个特殊阶段是分不开的。这是趋势，也是挑战。对大城市或特大城市来说，是躲不开、绕不过的难题。

第五个特征是“中等收入陷阱”跨越关键期。从理论上讲，“中等收入陷阱”有五个特点：一是贫富差距越来越大，二是经济增长停滞不前，三是通货膨胀居高不下，四是社会矛盾日益尖锐，五是贪污腐败愈演愈烈。用这五个特点对照现实，可以肯定，我们正处于“中等收入陷阱”的边缘，当然还没有掉下去。但是，如何跨越，这是新常态下发展中国家必须面对的重大课题。对中国而言，未来5—10年，是跨越“中等收入陷阱”的关键期。

（二）如何适应新常态

新常态是战略问题。这个战略就是中国经济或世界经济的“再平衡”。这种“再平衡”需要一系列重大战略举措来实施。适应新常态，必须放在国家重大战略格局、战略布局和战略大局中来考量。