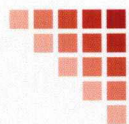




北京市哲学社会科学规划办公室资助出版



首都发展研究报告(2014)

——京津冀协同发展

北京市经济社会发展政策研究基地 © 编



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

首都发展研究报告(2014)

——京津冀协同发展

北京市经济社会发展政策研究基地 © 编

主 编 © 祝尔娟

副主编 © 戚晓旭

叶堂林



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

首都发展研究报告·2014:京津冀协同发展/北京市经济社会发展政策研究基地编. —北京:首都经济贸易大学出版社,2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2393 - 2

I. ①首… II. ①北… III. ①区域经济发展—研究报告—北京市—2014
②区域经济发展—协调发展—研究报告—华北地区—2014 IV. ①F127. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 183332 号

首都发展研究报告(2014)——京津冀协同发展
北京市经济社会发展政策研究基地 编

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)
网 址 <http://www.sjmcb.com>
E-mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京九州迅驰文化传媒有限公司
开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16
字 数 268 千字
印 张 15.25
版 次 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2393 - 2/F · 1349
定 价 38.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责
版权所有 侵权必究

编委会

王稼琼	文魁	王文举	丁立宏	杨开忠
魏后凯	肖金成	孙久文	李国平	方创琳
董锁成	周立群	赵弘	连玉明	段霞
蒋三庚	祝尔娟			

25 前 言

首都发展研究报告(2014)是北京市经济社会发展政策研究基地在2013—2014年完成的科研课题、学术专著、研究报告等研究成果基础上进行精选凝练的成果报告。

全书以研究京津冀协同发展为主题,由思路篇、基础篇与机制篇三大部分共13章报告所构成。

思路篇:开篇第一章就重点分析了京津冀协同发展这一“大棋局”,分析了“京津冀”与“京·津·冀”的区别,提出京津冀大棋局的战略构思,探讨了京津冀协同发展的实现路径。第二章重点阐述了推进京津冀协同发展的战略意义、四大关系、重要抓手和突破口选择。第三章重点研究了如何在全面推进中实现重点突破。第四章重点分析了北京建设世界城市与京津冀协同发展的关系,从阐述世界城市与所在都市圈相互关系的一般规律入手,进而对北京建设世界城市进行了水平测度以及北京所依托的京津冀发展评估,并针对存在的问题提出北京依托京津冀建设世界城市的政策建议。第五章重点分析了北京在京津冀协同发展中的地位和作用,提出北京的非首都功能疏解是京津冀协同发展的强大动力,北京应从四个方面发挥对区域的核心引领带动作用。第六章重点对北京教育医疗功能疏解进行了深入研究,提出北京医疗资源疏解的机制及对策。

基础篇:第七章系统梳理了京津冀协同发展理论研究的历史脉络,重点对现阶段理论界围绕着京津冀协同发展在全面推进中的一系列重大问题提

出的政策建议进行了系统梳理,并探讨了未来京津冀协同发展研究的趋势与前沿。第八章重点对京津冀综合承载力进行了深入研究,分别对京津冀人口、土地、水资源、能源、交通、生态等承载力进行测度与评价,并对京津冀承载力进行了综合评价。第九章重点研究了京津冀城市群,包括其战略地位、发展状况、发展前景,在此基础上探讨了京津冀城市群空间优化与质量提升的路径及对策。

机制篇:本书的第十~十三章,分别分析了京津冀生态环境共建共享的条件与机制以及京津冀协同发展中的利益博弈与协调机制,探讨了京津冀区域协调机制的构建与区域水资源共建共享机制的构建,提出应打破京津冀三地利益背后的体制桎梏,探索合作共赢、正和博弈的新范式,完善区域协同发展的体制机制构想,全面有效地推进京津冀协同发展。

本书作者主要来自首都经济贸易大学“首都圈研究团队”和京津冀三地专家学者。“首都圈研究团队”的主要成员有祝尔娟、张贵祥、叶堂林、吴庆玲、邬晓霞、李青淼等教授、副教授以及博士研究生、硕士研究生等,京津冀三地专家学者主要有中国科学院石敏俊教授、中国人民大学张耀军副教授、河北工业大学张贵教授、河北经贸大学武义青教授和天津行政学院臧学英教授等。

目 录

思路篇

第一章 京津冀协同发展的“大棋局”	3
第一节 “京津冀”与“京·津·冀”	3
第二节 京津冀“大棋局”的战略构思	6
第三节 京津冀协同发展的实现路径	10
第二章 京津冀协同发展的目标与思路	14
第一节 推进京津冀协同发展的战略意义	14
第二节 推进京津冀协同发展的四大关系	17
第三节 推进京津冀协同发展的重要抓手	19
第四节 推进京津冀协同发展的突破口选择	21
第三章 京津冀协同发展的重点及突破口	25
第一节 全面推进	25
第二节 找准切入点	26
第三节 重点突破	27
第四章 北京建设世界城市与京津冀协同发展	29
第一节 世界城市与所在都市圈的相互关系	29

第二节	北京建设世界城市的水平测度	30
第三节	北京依托京津冀建设世界城市的发展评估	35
第四节	北京依托京津冀建设世界城市的必然性	39
第五节	北京依托京津冀建设世界城市的政策建议	41
第五章	北京在京津冀协同发展中的地位与作用	43
第一节	核心城市是城市群形成发展的引领者和推动者	43
第二节	北京城市功能疏解是京津冀协同发展的强大动力	45
第三节	北京应从四个方面发挥对区域的核心引领带动作用	46
第六章	北京医疗功能疏解研究	49
第一节	北京医疗功能总体处于疏解的初级阶段	49
第二节	北京医疗资源疏解成效不显著的主要成因分析	54
第三节	北京医疗资源疏解机制及对策	57

基础篇

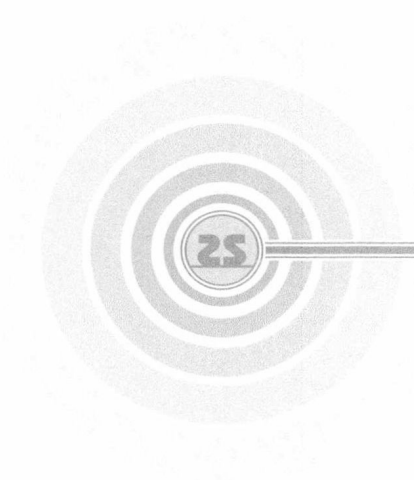
第七章	京津冀协同发展研究的历史与现状	65
第一节	京津冀协同发展理论研究的历史脉络	65
第二节	全面推进中的重大问题及政策建议梳理	76
第三节	未来京津冀协同发展研究的趋势与前沿	93
第八章	京津冀综合承载力测度与评价	103
第一节	京津冀承载力综合评价	103
第二节	人口承载力测度与评价	113

第三节	土地承载力测度与评价·····	116
第四节	水资源承载力测度与评价·····	126
第五节	能源承载力测度与评价·····	131
第六节	交通承载力测度与评价·····	135
第七节	生态环境测度与评价·····	142
第九章	京津冀城市群空间优化与质量提升·····	147
第一节	城市群相关概念的辨析·····	147
第二节	京津冀城市群的战略地位·····	149
第三节	京津冀城市群的发展现状·····	153
第四节	京津冀城市群的发展前景·····	160
第五节	京津冀城市群的发展路径·····	162
第六节	京津冀城市群的发展对策·····	167

机制篇

第十章	京津冀生态环境共建共享的条件与机制·····	185
第一节	生态环境共建共享的研究综述·····	185
第二节	生态环境共建共享的条件分析·····	189
第三节	生态环境共建共享的机制探讨·····	192
第四节	京津冀生态环境共建共享的机制构建·····	198
第十一章	京津冀协同发展中的利益博弈与协调机制·····	203
第一节	打破三地利益博弈背后的体制桎梏是当务之急·····	203
第二节	协同发展迫切需要探索合作共赢的新范式·····	205

第三节	完善区域协同发展的体制机制构想·····	206
第十二章	京津冀区域协调机制的构建与完善·····	211
第一节	完善区域协调机制是当务之急·····	211
第二节	区域协调机制的国际借鉴与启示·····	213
第三节	完善京津冀区域协调体系的基本构想·····	215
第十三章	京津冀区域水资源共建共享机制研究·····	221
第一节	背景与机遇·····	221
第二节	现状与问题·····	222
第三节	对策与机制·····	225



思路篇

第一章 京津冀协同发展的“大棋局”

作为一名北京的学者，我以往主要是站在北京的角度去思考北京的发展。近年来，出于各种原因，我有机会考察了天津市和河北省一些城市的经济社会发展状况，听取了地方政府主要领导、政协经济委员会和各部门对学习落实习近平总书记“2·26”讲话和推进京津冀协同发展的意见，同时深入一些企业进行调研，从而对京津冀协同发展不断进行深入的战略思考，形成一些新的认识。这里主要讲述三个方面的内容：一是破题先要解题，京津冀协同发展应把京津冀概念的内涵搞清楚，分离出“京·津·冀”的新内涵；二是就京津冀的核心内涵，以“京津冀大棋局”的比喻，提出一些战略构思；三是京津冀协同发展的实现路径。

第一节 “京津冀”与“京·津·冀”

一、京津冀的概念解析

京津冀概念有多种内涵：其一，地域的概念，相当于长三角、珠三角；其二，行政区划的集合，以简称概括北京、天津、河北。与其他经济区域的命名不同的是，京津冀以行政区划的称谓作为经济区域的命名。长三角与“沪、苏、浙”虽然指的是同一地区，但内涵显然不同，而“京津冀”却有着双重内涵。为了叙述指向更加清晰，我们只把“京津冀”作为地域的概念，而把行政区划意义上的京津冀表述为

“京·津·冀”。这样，提到京津冀，就是指相当于长三角、珠三角的经济区域，而京·津·冀则特指北京市、天津市和河北省的统称。“京津冀”是一个整体、不可分割，而“京·津·冀”则是三个行政区划主体的集合。

二、京津冀概念背后的深刻矛盾

对京津冀概念的解析并不是做文字游戏，而是为了暴露其潜在的深刻矛盾。若干年前，我曾以《行政区划与经济区域》为主题提出：“中国的区域经济是行政区划下的区域经济。行政区划是区域经济一体化的制度背景，要跨行政区划消除分割，却又要要在行政区划的限制下行事，这就是我们推进区域经济一体化的主要矛盾；由各个行政区划的主体推进跨行政区划的区域合作，是区域经济一体化的主要任务。”区域经济的协调发展最大的障碍和阻力是行政区划与经济区域的矛盾。跨界协调发展就是要突破行政区划的藩篱，但中国的区域经济发展又离不开行政区划，京津冀地区最为典型，三个省级行政区划，其中有两个是直辖市（两个之一还是国家首都）。在现行制度背景下，“京·津·冀”行政区划的藩篱是实现“京津冀”一体化面临的主要矛盾，也是最大的难点。

三、京·津·冀：协同发展的体制基础和基本前提

京津冀协同发展，按照我们前面的解析，现实中只能是“京·津·冀”意义上的协同发展。协同，本来就是指不同主体各方相互配合或一方协助他方做某件事，因此，协同的基本前提是不同主体的存在。北京、天津和河北就是协同发展既定的三个主体。习近平总书记力促京津冀协同发展也是先找来三地最高领导听取各自的汇报，再进行战略部署，而落实部署的依然是三地政府。因此，承认三个主体的存在并依靠三个行政主体是协同发展的体制基础和现实出发点。未来，京津冀协同发展会有新的不同主体，稍后我们会论及。但目前，三个行政区划

是推动协同发展绕不开的主体。“京·津·冀”行政藩篱的存在阻碍着协同发展，我们必须依靠三个行政主体冲破这种利益藩篱。为此，我们必须全面、客观地看待政府的作用，同时也要冷静、辩证地认识政府与市场的关系。政府，在三地各自的发展中起着重要的作用，同时也阻碍着跨界的市场发展；市场，有冲破任何藩篱的内在动力，但在更大范围合理进行资源配置同样需要政府的协调和统筹。协同发展既需要市场，也不可能离开政府。

四、京津冀：协同发展的自然基础和终极目标

京津冀山水相连、人脉相亲，是这个地区的自然基础和社会基础。在企业层面，我们发现，河北的很多企业在北京、天津已经存在程度不同的联系，虽然还不全面，但有的联系已经相当深入，年头也已久远。这既让我们看到京津冀协同发展的基础，而且正在深入发展的趋势，也使我们京津冀协同发展的前景充满信心。京津冀作为一个整体，有着悠久的历史，其内部结构也历经复杂的变化。同样一个城市、一个州、一个县，历史上曾经有过不同的行政归属，甚至多次来回调整，但始终属于京津冀。

同时，京津冀又代表着未来的方向，是京·津·冀协同发展的终极目标。京·津·冀进一步协同发展存在着广阔空间、巨大潜能和互补优势。调查中，我们发现河北地方很多部门详细计算了土地等资源的开发潜力，展示了与北京、天津合作的潜能和优势。特别是河北每一个城市都有自己独特的资源、生态、产业和文化优势，其在京津冀协同发展中必然得到进一步释放。可以预见，随着京·津·冀行政区划的淡化，京津冀协同发展，必然催生出城市、产业、企业新的不同主体之间的协同发展。

第二节 京津冀“大棋局”的战略构思

在经过多次实地考察后，我们对京津冀协同发展有了新认识和新思考，我们用棋盘与棋子的关系比喻和解释这些新认识和新思考。当然，任何比喻都有其局限性，不可能完全揭示被比喻事物的全部联系，但只要能借比喻对事物之间的主要联系有新的认识、新的感悟，就可以在认识上有所深化。

一、京津冀一盘棋，河北大地是棋盘

京津冀的行政区划，不但形成了对实际经济联系的羁绊，而且使人们产生了一种根深蒂固的错觉。说起河北的地域，似乎中间就有两个窟窿。而我们看看京津冀自然地理的地形图，就会发现它的整体性，雾霾的出现和不断恶化的现实，也一再提醒人们以气候为代表的京津冀自然地理整体性的存在。如果我们以经济联系和我们所追求的京津冀意义上一体化的终极目标来绘就京津冀区域经济地图，就会发现：京津冀一盘棋，河北大地就是一张大棋盘。在这张棋盘上，北京、天津虽然体量大，但和石家庄、保定、邯郸、邢台等城市一样，都只不过是棋盘上的棋子。以这样的视角观察京津冀，河北省地图的两个窟窿不见了，取而代之的是两块高地（可以画出一张形象的图来表示）。北京、天津是坐落在河北大地上的两座特大城市。高地比窟窿更能形象而深刻地说明京津冀之间应有的关系。行政区划可以导致大量的“断头路”，却无法切断天然的河流；利益藩篱可以生成发展阶段的差异和贫富差距，但未能改变共同的山脉。历史上，天津曾经是河北的省会；北京虽为历史上的皇城，但八个远郊区县也是在1958年一年之内分两次由河北划入北京的。行政区划会对经济发展产生重要影响，但不应人为隔断本来就有的经济联系。京津冀要协作，必须有共同的基础和底盘（Common Ground），河北大地就是自然、历史形成的共同基础和底盘。所以我认

为，河北必须建立“棋盘”的概念和意识，只有这样，在京津冀协同发展中，河北才能克服在京津冀三角关系中低人一头（与两个直辖市相比）的心理，提升自己的功能定位，提升协同发展的自觉自信，主动承担起自己特有的历史使命。

二、京津冀城市群的棋子功能及其布局

在河北大地这个棋盘上，各个城市犹如棋子一样，组成了京津冀城市群。京津冀协同发展最终会表现为城市群的协同发展。

京津冀的各个城市有不同的棋子功能。中央政府无疑是棋盘上的“帅”（当然，这个“帅”是全国的统帅，只能居于九宫之中的中军帐之内，所以首都核心功能是面向全国的功能），北京作为首都，是中央政府所在地，其核心功能就是“士”和“相”的功能。“士”只能在九宫之内走斜线，走斜线可以说是一种特权，但其全部功能就是保卫和服务“帅”，不可离其左右；首都还可以拓展出“相”的功能，“相”比“士”活动空间要大得多，但仍不能过界，其主要功能不能离开保卫和服务“帅”。作为一种比喻，“士”的活动范围不出九宫，好比北京中心城（东城、西城）的首都功能核心区（其实，东西城可以进一步合并，形成首都特别行政区的九宫）；“相”的活动范围则是北京城市功能拓展区（朝阳、海淀、丰台、石景山）；北京的城市发展新区和生态涵养发展区及北京域外的其他大中小城市，则主要承担着非首都核心功能。大中城市承担着“车、马、炮”的功能，小城镇承担着“卒”的功能。北京的“城市病”，就在于中心城区承载了大大超过“士”“相”功能的非首都核心功能，干了过多“车、马、炮”的事。所谓疏解非首都核心功能，我以为就是疏解“车、马、炮”的功能。这种功能比喻不能绝对化，实际生活的“士”与“相”，也会有部分“车、马、炮”的作用；而京津冀城市群的“车、马、炮”，与其他区域城市不同，也必然有程度不同的“士”和“相”的功能元素，如张家口和承德。但城市的主要功能分工应该是清晰、明确的。