



坚持“四个全面”战略布局 推动京津冀协同发展

Uphold the "Four Comprehensive" Strategy and Promoting the
Collaborative Development of Beijing-Tianjin-Hebei

曹保刚◎主 编

吕海涛 郭鸿湧 王海鸥 王彦林◎副主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

坚持“四个全面”战略布局 推动京津冀协同发展

Uphold the "Four Comprehensive" Strategy and Promoting the
Collaborative Development of Beijing-Tianjin-Hebei

曹保刚◎主 编

吕海涛 郭鸿湧 王海鸥 王彦林◎副主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

坚持“四个全面”战略布局 推动京津冀协同发展/曹保刚主编.

北京: 中国经济出版社, 2016. 5

ISBN 978-7-5136-4199-9

I. ①坚… II. ①曹… III. ①区域经济发展—协调发展—研究—华北地区
IV. ①F127.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 093428 号

责任编辑 贾轶杰

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子设计

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京艾普海德印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 19.5

字 数 334 千字

版 次 2016 年 5 月第 1 版

印 次 2016 年 5 月第 1 次

定 价 68.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

第一篇 京津冀协同发展

京津冀协同发展背景下张家口生态建设与环境保护的战略选择	3
“两难悖论”与京津冀协同发展	12
公共服务政策差距对京津冀协同发展的制约机制研究	20
京津冀协同发展与河北农业绿色转型	26
京津冀一体化背景下河北省钢铁产业转型升级优化策略研究	33
京津冀人才特区建设研究——基于协同发展视角	44
京津冀区域产业协同创新能力评价与战略选择	54
京津冀协同发展的基本诱因、重大任务与政策创新	66

第二篇 全面建设小康社会

城镇化进程中民族流动人口服务管理构建	77
城市辐射力与经济圈打造	87
省域城乡发展一体化市域空间差异及其成因分析——以河北省为例	94
河北省农村文化建设研究	101
河北省文化产业发展要素的整体质量分析与优化途径	109
传统美德融入农村基层社会治理的模式探析 ——基于石家庄市岗上村的《功德录》模式	116

第三篇 全面深化改革

全面深化改革背景下河北省财政改革研究	125
--------------------------	-----

河北省支持生态保护的财税政策研究	133
基于政府职能视角的农村养老资金筹集研究——以河北为例	141
考虑顾客行为的协同配送绩效评价指标体系构建	147
互联网时代下的中小企业转型思路研究	155
驱动政府与市场双轮完善社会主义经济体制	162
深化高校思想政治课教学改革的实践探索 ——以马克思主义基本原理概论改革为例	170

第四篇 全面依法治国

河北省重大行政决策程序研究	183
双重博弈结构中的群体性涉法闹访及其执法优化	190
政府购买公共服务违约责任归责原则探析	202
论我国立法商谈体系的构建	208
中国劳动力供求关系形势及未来变化趋势研究 ——兼对中国劳动市场刘易斯拐点的认识和判断	217
生态危机的社会形成机理与法治路径	233
协商行政视角下行政执法方式变革的路径选择	240
大力建设中国特色社会主义法治体系	249
“依法治国和以德治国相结合”基本治国方略的研究现状和发展趋向	256
河北农村土地信托流转问题研究	266
关于税权的深度解析	273

第五篇 全面从严治党

党的群众路线的文献考察：从十二大到十八大	283
浅议当代中国廉政建设问题	289
党内协商民主的现实困境与对策出路	296
“三严三实”助推全面从严治党行稳致远	303

第一篇

京津冀协同发展

京津冀协同发展背景下张家口 生态建设与环境保护的战略选择

任 亮 孔 伟

(河北北方学院 生态建设与产业发展研究中心 张家口 075000)

内容摘要：加强生态建设与环境保护，营造良好生态环境，是实现区域经济社会和生态环境协调、可持续发展的必然选择。京津冀协同发展已上升为重大国家战略，作为京津冀生态腹地和水源涵养区的张家口地区，其生态建设与环境保护将面临前所未有的机遇与挑战。经分析，提出张家口生态建设与环境保护需实施控制污染物排放总量、构建生态环境防护安全网、建立国家级生态经济特区以及生态补偿的发展战略。

关键词：京津冀协同发展；生态建设；环境保护；战略选择；张家口

引言

京津冀地区属京畿重地，战略地位十分重要。北起燕山山脉，西到太行山，东至渤海之滨，南据华北平原，地处海河流域，同属温带季风气候，从山地、山前平原到滨海平原，构成了一个相对完整的地域系统。^① 但当前区域总人口已超过1亿人，开始凸显众多问题和矛盾，如区域发展差距扩大、城镇体系发展失衡、生态环境不断恶化等。2014年2月26日，习近平总书记强调：“实现京津冀协同发展，是面向未来打造新的首都经济圈、推进区域发展体制机制创新的需要，是探索完善城市群布局和形态、为优化开发区域发展提供示范和样板的需要，是探索生态文明建设有效路径、促进人口经济资源环境相协调的需要，是实现京津冀优势互补、促进环渤海经济区发展、带动

① 樊杰. 京津冀都市圈区域综合规划研究 [M]. 北京：科学出版社，2008：425.

北方腹地发展的需要，是一个重大国家战略。”^① 张家口地区是京津冀三地的生态腹地和水源涵养区，其生态地位极为重要。在京津冀协同发展和京张联合申办 2022 年冬奥会的背景下，大力加强生态建设与环境保护，营造良好生态环境，是张家口实现经济社会和生态环境协调、可持续发展的必然选择。

一、张家口生态建设与环境保护的机遇

京津冀协同发展的核心是京津冀三地作为一个整体协同发展，优化调整城市空间布局 and 结构，不断扩大生态环境容量和空间，推进产业升级转移。张家口的发展重点与京津冀协同发展思路高度契合，为张家口实现新一轮、高质量发展提供了有利的条件。而生态建设与环境保护作为调整经济结构、提高经济发展质量和效益的重要抓手，将在很长一段时间处于大有作为的重要战略机遇期，面临难得的历史机遇。

（一）带动区域经济发展的潜能和活力

京津冀协同发展作为国家的重大发展战略将不断实施与推进，实现这一地区经济发展水平的显著提高，经济发展的活力进一步增强，带动和辐射整个京津冀地区。张家口区位优势明显，是京津冀一体化发展过程中最重要的力量之一，国家重大战略的实施使得张家口迎来了难得的历史机遇，借助京津优势，承接产业转移，积极融入区域一体化发展中。

（二）提供生态建设与环境保护参与综合决策的契机

京津冀协同发展背景下，张家口将围绕科学发展，推出转变方式、调整结构、改善民生的重要举措，为生态建设与环境保护参与综合决策提供了良好契机。充分发挥生态建议与环境保护从源头减少环境污染和生态破坏的“控制闸”作用，保障经济与生态环境协调发展的“调节器”作用，以及促进产业结构调整 and 经济发展方式转变的“助推器”作用。

（三）提供更为广阔的生态建设与环境保护工作开展空间

张家口经济社会发展的目标和蓝图，为生态建设与环境保护工作的深入开展提供了更广阔的空间。环首都经济圈、环京津休闲旅游产业带、环京津高新技术产业带、环京三县新兴产业示范园，六大产业集聚区和“4+3”产业发展为加强“两型”社会建设和环境保护工作的开展提出了更高的定位和

^① 新华网·打破“一亩三分地” 习近平就京津冀协同发展提七点要求 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/27/c_119538131.htm.

新的着力点。^①

（四）提供治理和改善农村生态环境的经济与政策支撑

张家口城乡一体化进程工作的加速推进，为治理农村环境污染、改善农村生态环境提供了有力的经济和政策支撑。目前张家口城乡建设势头比较强劲，而环保基础设施建设，尤其是农村环境基础设施建设相对滞后，统筹城乡发展、加快城镇化和新农村建设，将加快张家口推进城乡生态环境基础设施建设。

二、张家口生态建设与环境保护的挑战

当前，张家口经济增长的资源环境约束加强，面临既要加速发展又要加速转型的双重任务，全市污染减排难度加大，环境保护形势严峻。

（一）生态建设与环境保护的责任更加重大

在京津冀协同发展背景下，京津冀地区的土地、能源、资源等要素供应将进一步趋紧。国家提出，到2020年我国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%，^②并将作为约束性指标纳入经济社会发展的中长期规划，对各级环境保护、生态建设等要求更加严格。到“十三五”期间，张家口将面临既要保持经济持续平稳较快发展，又要加快转变经济发展方式的双重任务，需要进一步解决突出的矛盾和问题，全力推进经济社会步入科学发展、跨越发展的良性轨道。届时，生态建设与环境保护作为刚性约束理应发挥更大的作用，促进结构调整和发展方式转变，为今后的发展留下生态环境空间。

（二）生态建设与环境保护的任务更加艰巨

一是污染减排的压力依然较大。随着经济的发展，能源需求和污染物排放将随之增加，增量压力加大，而持续减排潜力减小。二是生态环境质量脆弱。张家口位于内蒙古高原与燕山山地的边缘，寒温带与暖温带、干旱与半干旱、森林与草原、内流域与外流域的交接地带，与京津同属一个自然生态区域，生态环境脆弱，地理区位敏感，是京津冀的生态功能区和天然生态屏障。同时，张家口也是“环京津贫困带”的重要组成部分，经济基础较薄弱，

^① 张家口市环境保护“十二五”规划。

^② 新华网。到2020年中国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45% [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2009-11/26/content_12544442.htm.

矿产资源开发与生态环境保护矛盾较为突出,尾矿利用效率低。重金属和持久性有机污染等污染现象存在,地表水环境质量仍需改善,尚未形成土壤环境监测、风险评价和防控体系,生态环境保护压力较大。

(三) 环境保护监管能力仍需提高

近年来,张家口环境监测能力虽有显著提升,但仍存在地表水、饮用水水源地监测以常规监测为主,未能实现水质全分析;监测预警能力不足,应急监测水平有待提高,特征污染因子的监测技术和水平仍需加强;生态监测设备及技术力量处于空白状态;监测人员水平有待提高,缺乏高端技术人才。环境执法监察装备普遍匮乏,环境监察机构装备能力还比较薄弱,达标建设进程较慢;环保科技支撑体系不够健全,支撑能力较弱,缺乏资金和人才;环境管理基础设施与条件有待改善,环境信息管理、环境宣传教育自动化水平低,信息化、标准化和规范化建设进程有待进一步提高。

(四) 人民群众的要求更加强烈

随着张家口城镇面貌“三年大变样”和新农村建设的深入推进,广大城乡居民对改善生态环境质量的期望和要求愈加强烈。营造蓝天碧水、改善生活环境,防范环境问题引发的环境健康风险,已成为保障和改善民生的重要内容。着力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的突出环境问题,加强长效机制建设,提高保障能力和水平,让人民群众能够喝干净的水、呼吸清洁的空气、生存的环境优美舒适,是摆在环境保护工作面前的一项紧迫而艰巨的任务。

三、张家口生态建设与环境保护的战略选择

(一) 控制污染物排放总量战略

为保障张家口生态环境的可持续发展,必须实行确实有效的生态环境管制措施。《国务院关于环境保护若干问题的决定》中明确要求,对污染物排放达标情况下仍不能达到国家规定的环境质量标准的地区,应依法实施重点污染物总量控制和核定制度。^①

1. 实施严格的水资源保护,确保生活生产安全

完善水环境功能区划,优先保护饮用水水源,清理污染水水源,坚决关

^① 中国环保网. 国务院关于环境保护若干问题的决定 [EB/OL]. <http://www.chinaenvironment.com/view/viewnews.aspx?k=19960803164925671>.

闭向饮用水水源排放有毒、有害物质的企业。对受污染河流、湖泊和水库的生态环境进行整治,逐步完善和提高水环境污染突出的区域,达到水环境功能目标。对于成规模的禽畜养殖业、农业等污染源,要加强治理与管理力度,逐步减少水源污染。节约用水是首位,严禁耗水量高的工业项目发展,大力发展节水型产业,积极推广节水技术,提高工业用水重复利用率,不断调整产业结构,压缩水消耗大、使用率低、水污染严重的产业。此外,张家口的城镇必须建立污水处理设施,万人以上乡、村也要建设污水集中处理设施。

2. 全面改善城市环境,营造良好人居环境

张家口应该根据自身的实际情况,把以人为本、人与自然和谐发展作为基本原则,研究确定自身的生态适宜度,合理规划城市空间布局、功能结构和规模大小,精心打造宜居生态家园,进行合理的工业布局,配置合适的产业结构。加快城市生活垃圾无害化处理设施建设步伐,建立和完善生活垃圾的收集、分类、封闭运输、回收利用和无害化处理系统,提高城市生活垃圾无害化处理率。确定生态环境重点保护区,重点加强对其生态环境的保护,注意绿地分配、种群搭配、生物物种保护,提高园林绿化布局和城市绿化系统的设计。

3. 防止工业污染源

重拳治理环境污染,依法取缔和关闭高能耗、高污染企业,大力发展循环经济。加大力度控制工业企业污染,特别是要根据 COD、SO₂ 的总量控制目标和实际情况,制订出具体到每一家排污单位的污染物消减方案,并采用相应的重点污染源排放实时监控手段,确保总量控制指标的落实。此外,立足于张家口现有的产业基础,调整产业和产品结构,建立张家口支柱产业,促进经济增长方式从粗放型向集约型转变,高效地利用能源和资源。推动绿色经济崛起,集中力量发展高新技术产业,促使企业“有中生新”,延伸产业链条,加快发展步伐。依靠科学技术手段研究与开发,推广低耗能、高效率、少废、无废的清洁生产工艺,并利用高新技术手段改造重污染的传统产业(如冶金、化工、石化、电力、建材等),争取重点突破发展排污少、科技含量高的新兴产业。

(二) 构建张家口生态环境防护安全网战略

张家口应当以环境容量为前提,明确划定保护区或限制开发的地区,重点保护生态环境敏感区和生态服务功能重要区,着重开展区域生态环境建设和流域综合治理,保护耕地和林地,提高土地覆盖状况,发展生态绿色空间。

小面积生态环境的改善,不能够改变整个大区域生态环境恶化趋势,因此必须以大区域为中心,进行整个生态区域的总体性、系统性的生态安全规划,可构建“点”“线”“面”相结合的张家口生态环境防护安全网。

1. “点”上抓实,着重“三废”治理

这主要指张家口17个县区(4区13县)的城区,即桥东区、桥西区、宣化区、下花园区、怀来县、涿鹿县、张北县、崇礼县、蔚县、阳原县、宣化县、康保县、沽源县、尚义县、怀安县、万全县、赤城县。^①这17个城区聚集了大量的人口,每天的经济活动和日常生活产生大量的废水、废气以及固体废弃物。农村污染物的排放很少,在城市却达到了峰值,并成为“污染岛”,因此城区的主要任务就是对“三废”进行治理。

2. “线”上推进,主要保护水源

这主要是指流经张家口的河流。张家口属半干旱地区,水资源严重不足,这也是影响张家口可持续发展的最大问题。境内主要水系有大清河水系、潮白河水系、滦河水系、永定河水系、内陆河水系,^②对其设5km缓冲区,属于水源涵养区,主要任务是保护水源,防治水土流失。高速公路与省道两侧防护林作为线状要素,也是生态环境防护网的一个组成部分。

3. “面”上巩固,明确功能分区

依据生态功能区划原理,按照“绿色崛起、可持续发展”的建设目标,将张家口划分为三大区:北部风沙防御区、中部生态城镇建设区、南部水源涵养区。张家口北部地区位于京津冀地区的上风方向,由于草地开垦、过度放牧等人类活动的影响,使得该区域出现了土地沙漠化、水土流失、地表水污染等严重的生态问题,因此首要任务就是退耕还林还草,大力进行生态治理。张家口中部地区要积极推进城市绿化、公园绿地、街道两侧植树绿化,改善居民环境,在各居住区建设绿地,加大建制镇绿化和村庄绿化工程力度,提高绿化水平。张家口南部地区林业资源丰富,森林覆盖率较高,主要生态功能为水源涵养、生态环境保育、自然保护区建设,应严格保护良好生态系统,通过植树造林、封山育林等多种形式,提高森林覆盖率,改善生态环境,营造水保林、生态林和生物措施相结合的建设模式。

^① 张家口市人民政府. 张家口年鉴2013 [M]. 北京:九州出版社, 57.

^② 张家口市人民政府. 张家口年鉴2013 [M]. 北京:九州出版社, 55.

（三）建立国家级生态经济特区战略

“在一个自然流域，其生态建设与保护，产业布局与开发都要统一部署、统一考虑。”^①从自然流域上看，京津冀地区属于海河流域，是一个完整的自然生态系统。因此，京津冀地区的生态建设与环境保护不能用行政区域来划分，建议在京津冀地区规划大的生态建设项目，批准在张家口地区建立国家级生态经济特区，给予一些特殊的生态建设和经济发展政策。另外，需要国家有关部门在财税政策上给予倾斜，使张家口地区享受西部地区的税收政策，协调京津外溢的绿色、高科技产业优先向张家口地区转移。总之，建立国家级生态经济特区，有利于探索张家口地区生态与经济协调发展的新道路，有利于探索京津冀生态涵养区综合开发的新模式，有利于构建国家促进京津冀协同发展战略实施的新支点，有利于树立中国坚持走可持续发展道路的新形象。

（四）实施生态补偿战略

张家口为京津冀三地提供了重要的生态系统服务，这些服务属于公共物品，当地居民并没有直接受益。如果张家口继续提供生态环境服务，将会在一定程度上影响其自身的经济发展。因此，从经济学和社会公平的角度，京津冀地区作为生态系统服务的主要受益者，向张家口提供生态补偿是合理的。另外，尽快启动对张家口的生态补偿措施也是必需的。因为张家口的生态环境近些年破坏严重，如果不尽快建立合理有效的生态补偿措施，京津冀协同发展将会受到影响。

1. 补偿形式与资金来源

根据实际情况，京津冀需要有针对性地制订生态补偿项目，参与者可界定为行政村或乡镇政府，具体哪些农户参与，由这些地方政府来决定。生态补偿的资金来源为北京市政府、天津市政府和河北省政府共同出资建立的生态补偿专项资金，具体分配根据经济发展差异、受益情况差异等进行协商确定。

2. 重点补偿项目

这些项目主要有坝上高原退耕还林（还草）补偿项目、坝上高原荒山/地管护项目、坝上高原保护性耕作项目、山区退耕还林项目、水源涵养林

^① 在张承地区建立国家级生态经济特区 [N]. 河北日报, 2015-3-12.

管护项目等。坝上高原退耕还林（还草）补偿项目坚持农民自愿、政府引导，充分尊重农民意愿，“退不退耕，还林还是还草，种什么品种”由农民根据各县区实施方案自主决定，严禁“一刀切”、强推强退。通过设立“坝上高原荒山/地管护项目”增加对承包这些荒山/地农民的补偿。坝上地区的农民一般在秋季收获后随即对农田进行翻耕，这有利于蓄雨保墒，但会增加春季农田的风蚀，可采取设立“坝上高原保护性耕作项目”来改秋耕为春耕或少免耕的措施。张家口山区许多需要退耕的农田目前已经列入了“京津风沙源治理工程”或“太行山绿化工程”，张家口山区退耕还林项目应当主要以后续项目的形式实施。张家口地区的天然林木担负着重要的水源涵养功能，对京津冀地区的河流和地下水起着重要的调控作用，通过设立“水源涵养林管护项目”提高居民保护天然森林的积极性，从而对京津冀区域经济的可持续发展提供水资源保障。

3. 补偿政策建议

①为加快张家口的生态建设与环境保护进程，必须坚持责、权、利相结合的原则，建立政府、集体和个人共同参与的多元化投融资机制，制定符合实际的优惠政策和生态效益补偿制，拓宽生态建设与环境保护投入渠道。②生态补偿的标准应达到经营者的合理利润空间，一旦补偿标准达不到盈利预期，现有的生产经营者就会减少对生态环境建设的投入，生态环境也会丧失对潜在资本的吸引力。没有投入的生态环境经营，那么资源数量和质量都将呈现出下降的趋势。③建议由有关部门牵头，组织相关专家，确定客观、可衡量的补偿环境目标，这一目标是一定时期内可以达到的，且符合当地实际情况的目标，并进行定期评估，以确保生态补偿机制得到有效实施。

参 考 文 献

- [1] 樊杰. 京津冀都市圈区域综合规划研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2008: 425.
- [2] 新华网. 打破“一亩三分地” 习近平就京津冀协同发展提七点要求 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/27/c_119538131.htm.
- [3] 张家口市环境保护“十二五”规划.
- [4] 新华网. 到2020年中国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45% [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2009-11/26/content_12544442.htm.

[5] 中国环保网. 国务院关于环境保护若干问题的决定 [EB/OL]. <http://www.chinaenvironment.com/view/viewnews.aspx?k=19960803164925671>.

[6] 张家口市人民政府. 张家口年鉴 2013 [M]. 北京: 九州出版社, 57.

[7] 张家口市人民政府. 张家口年鉴 2013 [M]. 北京: 九州出版社, 55.

[8] 在张承地区建立国家级生态经济特区 [N]. 河北日报, 2015-3-12.

作者简介: 任亮 (1963—), 男, 山西天镇人, 博士, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为区域经济、生态建设与产业发展。

“两难悖论”与京津冀协同发展

胡春雷

(东北大学秦皇岛分校 秦皇岛 066004)

摘要：京津冀一体化中面临着“两难悖论”：依靠政府推动可能难以实现预定的改革目标；依靠市场推动则将加剧京津冀生产力发展的不平衡性。“两难悖论”的存在具有客观性。有鉴于此，有必要从协同演化理论入手，探究京津冀发展“两难悖论”的实质，构建京津冀经济生态圈，并进行多方面的配套改革，也许可破解这一难题。

关键词：京津冀协同发展；两难悖论；协同演化

一、引言

不久前，习近平总书记做出了“京津冀协同发展”的重要指示。笔者注意到，这是国家领导人第一次将“协同”概念引入国家战略层面。这意味着中央更加重视区域经济协调发展的协调性和有机性，对京津冀转变发展思路及区域经济发展方式具有重要的指导意义。

京津冀协同发展的核心问题实际上是冀与京津的协同发展问题。这是因为京津在一体化方面成效显著，而河北则是京津冀一体化发展中的短板。多年来，京津冀不仅未能实现区域经济一体化，京津与冀的社会经济发展差距反而加速扩大。学者们大致从区域经济学、经济地理学和新制度经济学的角度对这一问题进行了广泛而深入的研究。尽管其理论侧重点不同，但核心主张基本一致，即减少政府干预，推进市场化改革，实现一体化发展。上述市场化的主张无疑是重要的，但我们也应看到，京津冀毕竟不同于长三角、珠三角。市场导向、资源优势互补固然是后者一体化取得成功的重要原因，但京津冀毕竟有其特殊性。京津冀面临着与其他经济体不同的“两难悖论”。这一现状既有市场原因，也有政府原因；既有经济因素，也有历史的、政治的因素。这就使长三角、珠三角的经验可能不能直接复制于京津冀地区，因而