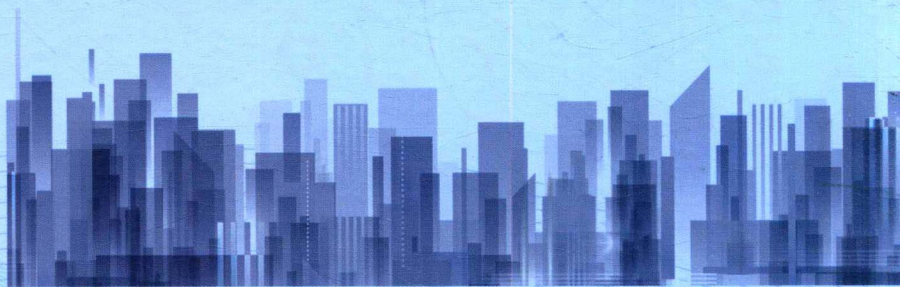


——郑新业 魏 楚/著

京津冀协同发展背景下的 功能疏解与产业协同： 基于首都核心区的视角



科学出版社

京津冀协同发展背景下的功能疏解与 产业协同：基于首都核心区的视角

郑新业 魏 楚 著

中国特色社会主义经济建设协同创新中心

教育部“新世纪优秀人才支持计划资助项目（NCET-13-0583）”

中央在京高校重大成果转化项目“京津冀协同一体化发展研究”

北京市社科规划项目“调整疏解非首都功能研究”（15JGB083）

资助

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书基于京津冀一体化的前提,旨在对北京调整疏解非首都功能与实现产业协同发展的思路与路径进行研究。首先从国际都市圈的发展历程入手,总结归纳主要首都城市的功能分布与产业发展的一般特征,提炼其对北京首都功能定位与产业协同发展的借鉴意义。其次在此基础上,厘清功能、产业与人口三者的关系,并提出完整的城市功能评价体系与产业协同分工评价体系。最后,对可能的政策工具箱面临的约束、实施绩效和成本进行评价,从而形成完备的政策工具评价矩阵,并结合北京的现状,提出北京非首都功能疏解与产业协同发展的重要领域、途径、方式和保障措施。

本书提出的分析方法与政策建议可供相关政府部门决策和相关领域研究人员参考,也可供教师学生、普通读者参阅。

图书在版编目(CIP)数据

京津冀协同发展背景下的功能疏解与产业协同:基于首都核心区视角 / 郑新业, 魏楚著. —北京: 科学出版社, 2015

ISBN 978-7-03-046985-4

I. 京… II. ①郑…②魏… III. ①产业结构优化—研究—北京市②产业结构调整—研究—北京市 IV. ①F127.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 311344 号

责任编辑: 马 跃 王丹妮 / 责任校对: 张海燕
责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 1 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2016 年 1 月第一次印刷 印张: 15 3/4

字数: 317 000

定价: 96.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

作者简介

郑新业：中国人民大学经济学院教授，兼任中国人民大学经济学院副院长、中国人民大学国家发展与战略研究院能源与资源战略研究中心主任，美国布鲁金斯学会非驻会研究员。郑新业的研究方向为公共经济学和能源经济学，出版英文专著一部，中文著作两部，在 *China Economic Review*、*Energy Policy*、*Annals of Regional Science*，以及《管理世界》和《世界经济》等刊物上发表文章近 40 篇；为国家发展和改革委员会、国家能源局以及地方政府和亚洲开发银行（Asian Development Bank, ADB）等国际机构多次提供决策咨询服务。郑新业还为《中国能源报》、《南方能源观察》、《第一财经》和《南方都市报》等新闻媒体撰写专栏，也时常参与中央电视台英文频道讨论。

魏楚：中国人民大学经济学院副教授，研究方向为能源经济学、中国经济、生产率研究。在 *Energy Economics*、*Environment and Resource Economics*、*China Economic Review*，以及《管理世界》和《世界经济》等期刊发表论文 40 余篇，出版著作 8 部。

前 言

在经济全球化的后金融危机时代，经济发展正从“全球城市”向“全球区域”的新观念变革。2014年2月26日，习近平总书记提出京津冀协同发展这一重大国家战略。京津冀战略的提出对打造世界级城市群、创新区域协同发展模式、创造新的增长极具有极其重要的意义。

北京在成长为现代化国际大都市的过程中，承担了过多的功能，其人口、资源和环境压力不堪重负，疏解非首都功能已迫在眉睫。习近平总书记在中央财经领导小组第九次会议上提出，疏解北京非首都功能、推进京津冀协同发展，是一个巨大的系统工程。有序疏解北京非首都功能，调整经济结构和空间结构，走出一条内涵集约发展的新路子，是京津冀协同发展战略的核心。

新时期下，北京确定为政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心。西城区作为首都功能核心区，将在服务首都政治中心、提升首都国际影响力、强化首都文化中心和打造金融名片方面发挥重要作用。然而，在西城区当前的发展过程中，“城市病”问题突出，城市功能膨胀。在疏解北京非首都功能中，西城区扮演着“排头兵”“尖刀连”的重要角色。

本书以西城区这一典型首都功能核心区为对象，研究两个重大现实问题：如何及疏解哪些非首都功能？产业如何实现协同？对这些问题的初步探索将有助于理解功能疏解和产业协同背后的逻辑、摸清相互影响的机制、识别可能的影响因素和路径，并在此基础上提出有针对性、激励兼容的对策措施。

本书是团队通力合作的结果，各章节都凝结了许多老师和同学的心血和贡献：黄滢老师参与第六章的部分功能评价；郭琨同学参与第二、五、六、七章的写作；傅佳莎博士参与第五、六章的写作；陈登坤同学承担第三、六、八章的写作；徐雪娇同学承担第六章的写作；段明金同学参与第三、四章的写作；吴施美同学承担第一章的写作和最终的统稿校对工作。在此对这些老师、同学付出的努力表示感谢。

本书也是高校研究团队与政府实践部门合作的成果。在项目研究中，得到西城区政府、西城区发展和改革委员会、西城区统计局、西城区规划局等多家单位的支持，对西城区卫生局、西城区教育局、河北保定市政府、北京大红门市场等单位进行调研访谈，获取了大量素材和一手数据，得到政府职能部门的指教，在此表示衷心感谢。

本书的出版得到了中国特色社会主义经济建设协同创新中心资助，教育部“新世纪优秀人才支持计划资助项目（NCET-13-0583）”、中央在京高校重大成果转化项目“京津冀协同一体化发展研究”、北京市社科规划项目“调整疏解非首都功能研究”（15JGB083）也为研究提供了相应支持，在此一并表示感谢。

由于研究时间有限，加之作者缺乏经验，本书难免存在不足，恳请专家和读者批评指正。

目 录

第一章 研究背景与意义	1
第一节 京津冀协同发展大背景	1
第二节 北京市发展定位、现状及困境——以西城区为例	8
第三节 研究思路、内容与意义	17
第二章 国内外研究现状、趋势	20
第一节 城市功能的形成与演进	20
第二节 产业转移理论研究	22
第三节 区域产业竞争力评价研究	25
第三章 国外城市功能疏解与发展定位经验	28
第一节 国外城市功能疏解经验	28
第二节 国外城市发展定位经验	44
第四章 北京市城市发展历史脉络	55
第一节 近代之前的北京	55
第二节 近现代北京城的城市规划	56
第三节 新中国成立后北京的城市规划	57
第四节 北京功能的变迁过程	58
第五章 城市功能的基本分析框架	60
第一节 城市功能的边界与层次	60
第二节 城市功能-产业-人口关系	62
第三节 功能的人口乘数因子	63
第四节 城市功能评价体系	66
第六章 西城区功能评价与识别	69
第一节 西城区现状承载功能梳理	69
第二节 首都功能分析	70
第三节 非首都功能分析	72
第四节 西城区非首都功能人口乘数比较	99
第五节 西城区非首都功能疏解目录	102
第六节 疏解效果分析	104

第七章 西城区产业分析与非宜产业目录	106
第一节 产业协同分工思路	106
第二节 产业协同分工评价体系与方法	108
第三节 西城区产业评价	111
第四节 西城区产业发展存在的主要问题	124
第五节 西城区产业发展问题的原因	126
第六节 西城区非宜产业目录	127
第八章 结论和政策建议	129
第一节 功能疏解与产业协同的思路、原则与目标	129
第二节 功能疏解的主要内容、目标群体和目标方向	133
第三节 功能疏解的重点领域与工程	136
第四节 功能疏解的路径安排	141
第五节 政策工具集及其评价	142
第六节 政策执行的保障措施	144
参考文献	147
附录 西城区功能评价	151
附录一 金融功能	151
附录二 服务功能	158
附录三 居住功能	159
附录四 交通功能	168
附录五 教育功能	178
附录六 医疗功能	198
附录七 流通功能	202
附录八 生产功能	209
附录九 生态功能	218
附录十 安保功能	226
附录十一 娱乐功能	232

第一章 研究背景与意义

北京经过几十年的快速发展，已成为一个常住人口超过 2 000 万人的国际大都市。与此同时，国际大都市的形成伴随着城市功能的过度聚集，交通拥堵、噪声污染、大气污染等一系列“城市病”日益凸显，北京城市定位和功能亟待调整与疏解。为适应中国在全球崛起、创新驱动发展和从生产贸易大国向投资金融大国转型的全局性、根本性变化的要求，京津冀协同发展战略应运而生，这为北京非首都功能疏解与产业转移提供了方向与机遇。

本章首先从京津冀协同发展大背景入手，分析京津冀协同发展战略提出的国内外形势，同时考察京津冀协同发展战略与非首都功能疏解两者的关系。其次以西城区为例，对北京的发展定位、现状及困境进行梳理，深入了解西城区乃至北京进行功能疏解与产业调整的原因所在。在此基础上，归纳本书的研究思路、内容与意义，并就本书的创新之处进行介绍。

第一节 京津冀协同发展大背景

在经济全球化的大背景下，区域一体化发展已成为国家与地区间全面发展的新趋势。加强京津冀协同发展不仅是区域空间格局演变的必然规律，也是当前国内外经济、政治等多方面发展的客观要求。

一、国外形势变化

1. 地缘政治矛盾激化，全球治理多元复杂

2014 年是地缘政治的逆袭之年。地缘政治矛盾，逐渐演变为各国发展竞争的重要工具。各地区均发生了重要的地缘政治事件，推动了国际形势的演变。全球形成了亚太、中东和欧洲三大地缘政治对抗。欧洲地区，美欧“双东扩”战略导致乌克兰危机爆发，在加剧俄西矛盾的同时，也推动了中美全面战略协作关系的提升。亚太地区，中美、中日博弈持续发酵，南海问题、东海问题频发，美国尝试构建亚太安全机制，强化亚太“再平衡”战略。中东地区与非洲地区仍处于持续对抗之中，战略资源争夺危机仍在持续。“伊斯兰国”成为全球实力最强、影响最大的恐怖组织，打破了西亚北非政治格局，导致中东进入“后阿拉伯之春”时代。

拉美地区，巴西深化大陆集团合作，企图从地缘战略与政治上控制南大西洋地区。而在古巴与美国外交关系解冻同时，中俄加强与拉美地区的战略合作，进一步削弱了美国的势力范围。总的来说，跨界问题与地缘政治叠加出现，导致当前全球治理面临新的危机。

2. 大国战略博弈加剧，中国国际处境改善

纵观当前国际关系，地区冲突不断，领土、海洋争端频发，埃博拉病毒肆虐，传统安全与非传统安全威胁相互交织。发展网络空间与太空军事化成为战略博弈的新举措，现实空间与虚拟空间争夺相互交错。大国之间的“安全困境”，开始呈现螺旋上升的严峻局面。就中美来看，两国“安全困境”日益恶化，但“战略与经济对话”仍正常举行。可见，以合作为基础的国际政治框架仍是当前国际关系发展的主旋律。

2014年，中国国际处境由相对紧张转向相对缓和，区域合作成为国际关系新走向。中国大力推进全方位对外交往实践，在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会(简称亚信第四次峰会)上，提出亚洲新安全观，推动亚洲安全难题的破解。在国际战略环境恶化背景下，中国推动大国关系健康发展。针对南海问题，“双轨思路”的提出促成了中日关系的四点原则共识的达成。APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 即亚太经济合作组织)会议上，中国鲜明地提出亚太梦理念，引领区域合作方向，实现了政治安全与经贸合作“双轮驱动”。同时，中欧在和平、增长、改革、文明四大领域携手合作，将中欧关系提升到新高度。此外，中国与非洲、中东、拉美分别构筑了新兴战略伙伴关系。区域战略合作成为中国外交活动的主要表现。

3. 全球经济发展放缓，产业结构调整助力

国际形势中最为重要的变化，就是国际金融危机后国际秩序的重构。随着2008年金融危机的蔓延，改革、调整、转型与创新成为世界潮流。新兴市场国家与发展中国家整体实力继续增长，各方更重视国际合作对经济增长的推动作用。同时众多国家都试图通过进行产业结构调整来恢复经济增长。例如，以科技创新为核心，对传统制造业进行全产业链的重构，将服务业与工业相结合；发展先进制造业、新材料、低碳环保、生物医药等，通过改变未来人类生产生活的关键技术来改变未来全球的竞争秩序，以占据制高点的核心竞争力；采取加大政府引导、引入市场力量、增加科研投入、鼓励研发创新等方式，推动产业升级，从而促进经济发展。

二、国内形势变化

1. 经济发展步伐减慢，经济增长进入新常态

国内经济方面的变化最主要体现为新常态下进入提速换挡期。以习近平为总

书记的党中央对经济形势做出了“经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期三期叠加的重要判断”(戚义明, 2014)。基于此判断,“新常态”一词被提出,将“中高速、优结构、新动力、多挑战”视作新常态下的主要特征,认为中国经济必然从高速增长转向中高速增长,从结构不合理转向结构优化,从要素投入驱动转向创新驱动,从隐含风险转向面临多种挑战^①。我国目前正处于三期叠加的重要阶段,产业结构失衡问题凸显,转型升级将对经济可持续增长产生重要的促进作用。出口需求受金融危机冲击、环境污染倒逼过剩产能化解、传统实体产业利润连续多年下降、科技研发水平仍然较低,这些因素都使得优化产业结构、推动产业转型升级迫在眉睫。

2. “一带一路”建设, 区域合作新尝试

金融危机爆发至今,尽管部分国家出现阶段性复苏迹象,但总体仍未摆脱发展困境。与此同时,国际间与大国间的地缘政治矛盾与经济竞争日趋激烈,欧美日话语权不断强化。在区域发展方面,尽管中国东部沿海地区经济发展迅速,但在与东亚及东南亚各国关系上,海上之路的合作仍面临诸多挑战。为提高中国应对国际市场的周旋能力,促进中国与欧亚大陆的互利共赢与共同繁荣,中国对外合作提出“一带一路”建设新构想。就中国而言,当前经济调整期意味着中国经济发展的战略机遇期。上海自贸区建设为“一带一路”建设提供了对外开放的高标准借鉴经验。“一带一路”新构想的提出既是中国新一轮“走出去”战略的重要内容,同时也为中国中西部地区开发、解决区域发展不平衡问题注入了新的动力。在区域协同方面,“一带一路”打破了原有点状、块状的发展模式,开始强调省区间的互联互通,是区域优化发展的新模式。

3. “亚投行”^②筹建, 多边开发机构新倡议

近年来,亚洲经济发展总体较快,区域合作步伐不断加速,但在发展中仍面临许多挑战。由于亚洲地区融资机制的缺乏,资金无法实现有效配置。当前亚洲国家主要以新兴市场和发展中国家为主,其基础设施还不发达,资金供给面临困境,现有世界银行等国际多边机构难以满足其融资需求。为给亚洲国家提供充足的资金支持,加强区域互联互通建设,促进区域合作与伙伴关系及经济一体化进程,亚投行筹建工作正在如火如荼进行,旨在为包括东盟国家在内的亚洲地区发展中国家基础设施与“一带一路”建设提供资金支持,促进人民币国际化,使其成为国际金融体系的一个补充。

^① 经济发展迈入新阶段——新常态下的中国经济(下)[EB/OL]. <http://finance.people.com.cn/n/2014/0807/c1004-25422620.html>, 2014-08-07.

^② 亚投行即亚洲基础设施投资银行。

4. 长珠三角瓶颈期，经济发展急需新引擎

我国自改革开放以来，先后批准了长江三角洲经济区、珠江三角洲经济区、环渤海经济区、广西北部湾经济区与海峡西岸经济区五个大型经济区的建设。经过多年发展，长三角与珠三角领跑我国区域一体化合作。长三角与珠三角地区作为我国打破地区分割，形成以利益为纽带，区域共同发展的创新实践，对促进我国区域一体化合作起到重要的示范作用。但近年来，长三角与珠三角地区经济增速普遍下降。两地区产业层次总体偏低，产品附加值不高；土地开发强度过高，资源环境约束突显，环境污染问题突出。在经济发展缺乏“发动机”的背景下，打造新型区域一体化、探索区域发展新模式成为当前发展的必然趋势。

三、京津冀国家战略的提出

1. 京津冀战略是解决国际矛盾与应对国际挑战的重要举措

在当今经济全球化的后金融危机时代，经济发展正从“全球城市”向“全球区域”的新观念变革，突破行业、区域、国别界限，最大限度地整合各类资源，构建其“共同体”已成为各国发展的必然趋势。区域协同发展竞争力大小关系着一国能否真正参与国际竞争，一个中心城市竞争力的高低取决于该中心城市所在区域城市群的竞争力大小。

中国作为世界第二大经济体，必须要有世界级的城市群作为支撑。北京作为中国首都，其周边区域是国家经济发展的关键地域，也是推动世界经济增长的重要一环，其重要性显而易见。而在全球三大地缘政治对抗的背景下，中国城市群在东亚经济走廊中尚未拥有明确定位。从国际交往的角度来看，京津冀地区连接东北亚，背靠亚欧大陆桥，其发展能有效带动周边国家与地区的经济发展，进而应对国外地缘冲突带来的发展压力，促进世界经济的复苏。同时，在一定程度上减弱“海上之路”对中国发展的牵制。因此，京津冀战略的提出对打造与中国大国地位相匹配的世界级城市群，赢得在更高层次参与全球合作和竞争新优势具有重大且深远的意义。

2. 京津冀战略是适应我国经济新常态的必然之举

经济新常态下，我国经济增长速度放缓已成事实。从表面来看，新常态是经济速度换挡，但从其本质来看，随着传统产业产能过剩与高新技术产业的迅猛发展，新常态也意味着经济增长动力将会出现转换，产业结构将会出现新格局。创新驱动将替代要素与投资驱动成为经济发展新动力。

京津冀一体化作为一种体制上的创新，通过环境保护一体化、交通一体化、产业一体化战略，有效推动地区合作、优化产业结构升级、促进要素流动、全面落实创新驱动发展战略。另外，京津冀作为我国重要经济增长极，已成为我国科

技创新资源最聚集、创新成果最丰富、创新活力和综合实力最强的区域之一。同时可以积极发挥自主创新资源优势，以区域一体化发展为契机，通过技术创新，推动京津冀协同创新发展，助推经济发展向创新驱动转变。因此，京津冀协同创新作为一种跨地区、跨组织的复杂的合作创新活动，是涉及技术创新、管理创新、制度创新等多方面、多层次相互支持、联动创新的有机整体，是我国经济新常态下的必然之举。

3. 京津冀战略是应对区域合作疲态的关键一环

党的十八大以来，“京津冀一体化”受到决策层的高度重视，已从地域规划上升为国家战略，被快速推进。众多社会经济数据显示，京津冀地区已经成为继长三角、珠三角之后，我国第三个最具活力的区域(表 1-1)。京津冀土地面积 21.8 万平方千米，占全国国土面积的 2.3%；人口 10 770 万人，占全国总人口的 7.9%。相比之下，京津冀以仅占全国 2.3%的土地面积和全国 7.9%的人口数创造了全国 11%的地区生产总值，全国 9.9%的社会消费品零售总额，以及全国 15%的进出口总额。虽然较长三角和珠三角地区而言，京津冀的经济活力仍稍逊一筹，但已成为我国经济增长的重要区域。而且随着当前长三角和珠三角地区土地、劳动力等投资成本的逐步提高，外资北移与地区间产业转移势头迅猛，京津冀战略的提出符合我国经济发展与产业转移的客观规律。同时，这也表明京津冀仍然可以通过区域内部协调、资源整合等方式获得跨越式的发展。京津冀协同发展借助于国家顶层设计，除了可以解决北京、天津、河北三地的区域发展问题，还为我国促进人口经济资源环境相协调、推动区域协调发展体制机制创新、探索世界级城市群发展道路，以及带动我国南北东中西区域协调发展铺就一条道路。

表 1-1 2012 年京津冀、长三角与珠三角主要经济数据对比

区域	土地面积/万平方千米(占比/%)	人口/万人(占比/%)	地区生产总值/亿元(占比/%)	社会消费品零售总额/亿元(占比/%)	进出口总额/亿美元(占比/%)
京津冀	21.8 (2.3)	10 770 (7.9)	57 348.3 (11)	20 878.2 (9.9)	5 743 (15)
长三角	21.1 (2.2)	15 777.4 (11.7)	108 905.3 (21)	39 332 (18.7)	12 969 (33.5)
珠三角	5.5 (0.6)	5 690 (4.2)	47 779.6 (9.2)	16 553 (7.9)	9 434 (24.4)

资料来源：京津冀以北京、天津和河北数据加总得来，数据参照《中国统计年鉴 2013》；长三角、珠三角地区资料来源于《中国区域经济统计年鉴 2013》

4. 京津冀战略是推动我国城镇化问题解决的发动机

在我国区域经济板块中，京津冀协作的概念虽然提出较早，但发展滞后。对

于京津冀协作，一直以来以河北的积极性最高，北京和天津的积极性相对于较低。其原因在于，“一个首都、两个直辖市、三个行政区”的行政藩篱长期存在，三地之间的经济合作水平低下，合作关系不平等，且竞争大于合作。北京和河北之间的合作主要是在农副产品、能源、水供应等方面，且二者关系在根本上是不平等的；天津和北京则一直在争夺“北方经济中心”；而天津和河北近似于两条平行线——合作需求很少。多年以来，由于产业结构失调与公共服务过度聚集等问题的存在，京津并未辐射带动周边地区发展，而更多的是吸附资源，导致各类资源都不同限度地向京津集中。

但是，伴随着人口激增，京津两地土地紧张、环境污染、交通拥堵、房价高涨等“城市病”日益突出，在人口、环境、资源等综合承载力上，北京已进入危机状态，天津则已达警戒线。问题倒逼改革，京津愈发迫切需要加强区域协作，疏解城市非首都功能。京津与周边省份的关系正从集聚、吸收，转向疏导、互动，给自己寻找出路，也给周边提供机会。

与此同时，京津冀的发展矛盾确乎已是中国城镇化进程的问题缩影，其协调发展不仅是突破地域间行政分离的协作过程，也是有效解决资源环境与经济发展两者关系的绿色发展过程。若京津冀一体化顺利展开，必对中国新型城镇化的构建起到全国性的示范作用。

四、京津冀协同发展战略与功能疏解及产业协同

2014年2月，习近平总书记提出京津冀协同发展战略，以疏解非首都核心功能为出发点，努力形成京津冀协同发展新格局。习近平总书记就推进京津冀协同发展提出七点要求。其核心内容是明确三地功能定位。而从整体定位来看，在三地协同发展中，北京主要是加快疏解非首都功能，加快产业转移和人口分流，而天津和河北则是做好被疏解的功能及产业转移的承接与合作(孟力等，2015)。中央财经领导小组第九次会议上，习近平总书记再次提出，“疏解北京非首都功能、推进京津冀协同发展，是一个巨大的系统工程，必须做到目标明确、思路明确与方法明确”^①。根据京津冀发展顶层设计方案《京津冀协同发展规划》的要求，“到2017年，非首都功能疏解要取得明显进展。到2020年，北京常住人口要力争控制在2300万人左右，首都存在的突出问题要得到缓解；区域交通网络要基本形成，生态环境质量要有效改善，产业联动发展和公共服务共建共享更是要有重大进展，协同发展机制有效运转，同时还要求明显缩小区域内的发展差距”(翟烜和赵鹏，2015)。可见，在区域行政藩篱难以破解的背景之下，京津冀协同发

^① 习近平：疏解北京非首都功能 推进京津冀协同发展[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n/2015/0210/c1024-26541987.html>, 2015-02-10.

展战略应运而生,为非首都功能疏解与产业转移提供了方向与机遇。实现非首都功能疏解与产业转移,既要着眼于自身“城市病”的解决,更要着眼于国家战略,着眼于京津冀城市群整体实力的提升。

京津冀一体化的目标是区域协同发展,实现要素自由流动,其中主要问题包括解决北京“城市病”、瞄准天津功能定位及推动河北产业升级,而非首都功能疏解与产业一体化将是实现上述目标的关键环节。从人口膨胀、交通拥堵到环境恶化,“城市病”已成为限制北京经济社会发展的主要障碍,只有进行功能疏解,首都核心功能才能得到有效发挥,城市各项职能才能有序运行。从表面上看,调整疏解非首都功能,可以将北京非首都功能和冗余功能转移至北京周边乃至津冀地区,以解决北京的环境资源拥堵问题,为核心功能发展腾出空间,使北京成为更宜居的首都城市,最大限度地发挥首都功能,进而提高城市发展质量。但从京津冀的战略空间考量,非首都功能疏解是把北京功能定位融入京津冀一体化发展战略之中,有效解决京津冀城市群发展的不包容、不协调、不可持续问题,使非首都功能腾退后形成的高端引领、创新驱动、绿色低碳的产业模式反哺津冀,辐射区域发展。

区域协同发展不等于资源的简单疏散。一方面,非首都功能疏解要借力于区域协同发展战略,利用区域协同发展的战略大背景为功能疏解提供平台与机遇。另一方面,京津冀协同发展已经上升为国家战略,为疏解北京非首都功能明确了战略方向。首都功能疏解又可看做实现区域协同发展的重要手段。疏解非首都功能,既是一个目标终点,也是其他多个战略目标的起点(徐立凡,2015)。因此,京津冀三地既要从各自定位出发,综合自身优势、区域长项及产业基础,做好非首都功能疏解的产业疏解与承接工作,又要从全局的立场出发,实现强强对接、差异互补、协同改造。

北京在成长为现代化国际大都市的过程中已经积累形成了比较明显的“城市病”,如环境污染、资源紧张、交通拥挤,这使城市可持续发展面临挑战。“城市病”的病根是人口过快增长,而人口过快增长的来源则是由高到低各类产业聚集、城市功能定位不清晰、多重功能叠加,这导致城市运行不畅。因此,北京“城市病”的解决之道就在于重新规划首都功能定位,疏解非首都功能,通过功能疏解带动人口转移。如果仅从北京自身着手进行功能瘦身,发展空间十分有限,只有把北京放到京津冀一体化的大背景下,才能为北京提供更大的发展空间,进而从根本上解决北京当前存在的一系列问题。

长期以来,无论是针对经济中心还是金融中心,天津和北京都长期处于竞争地位,竞争大于合作。在京津冀一体化过程中,北京的非首都功能疏解和产业转移对于天津将是一大发展机遇。天津可以立足于自身海港、空港、陆路港的优势,依据物流和信息、商贸的共生关系,在北京非首都功能的疏解过程中抢占北

方地区的物流信息服务、交易结算、国际采购中心等战略地位，与北京形成互补，服务北京，辐射河北，推动京津冀区域协同发展。

河北虽毗邻北京、天津两个直辖市，但一直以来受到京津的辐射作用微乎其微，其东部沿海的区位优势也并未得到发挥。2014年，河北人均公共财政收入是3351元，大致相当于北京的1/6。不仅如此，“环京津贫困带”的出现也印证了京津对河北各类资源的强大吸收作用。就目前来看，河北已形成经济发展全面落后、产业结构低下、经济结构笨重、开发水平低的局面。北京的非首都功能疏解、产业转移、辐射要素将为河北从过去传统被动的“服务京津”向主动的“接轨京津”转换提供巨大机遇，助推经济发展。在非首都功能的疏解过程中，河北将有机会借助北京产业转移推动本地产业升级，摆脱过去地区发展模式的历史路径依赖。

就现在看来，京津冀三地为保证非首都功能疏解的有序运行，已做出了大量努力。为保障北京产业迁出工作的顺利进行，2014年北京制定实施了《北京市新增产业的禁止和限制目录》。2015年3月底，《北京市人民政府关于进一步优化企业兼并重组市场环境的实施意见》发布，明确提出将注重实施产业政策引导功能，对不符合首都城市战略定位的功能和产业，实施水、电、气等差别定价，形成倒逼机制，引导产业资源整合，稳妥有序，调整疏解非首都功能（温霁，2015）。为做好产业承接工作，天津在产业领域，正积极编制指导目录和承接产业转移指导意见，完善功能承接平台建设，还将出台实施承接非首都功能工作意见。河北已出台了《关于新型城镇化建设的意见》，提出以保定、廊坊为首都功能疏解的集中承载地和京津产业转移的重要承载地。其中，明确保定将承接北京部分行政、科教、医疗等功能（孟力等，2015）。

第二节 北京市发展定位、现状及困境——以西城区为例

2014年1月，“城市病”首次被写进北京市政府工作报告。北京现已成为现代化国际大都市，在长期快速发展中，积累形成了比较明显的“大城市病”，其中一个表现就是人口过快增长。2000~2010年，平均每年全市增长70万人口，虽然2012年和2013年有所回落，但每年人口增长也都在40万人以上。在严峻的资源短缺情况下，目前北京的产业从低端到中高端都有所涉及，对人口的控制力度不足，“大城市病”也越来越严重。正确的人口调控政策恰恰是对北京以往经济发展方式所带来的负外部性的一种纠正，是针对拼投资、拼土地、拼规模的粗放型经济发展方式的一种对策。恰当的人口调控政策能够实现城市劳动力供给和城市劳动力发展的更高层次的匹配，从而为通过科技进步和创新实现经济的战略转

型提供必需的劳动力条件。

具体来说,京津冀城市群发展还存在“不包容、不协调、不可持续”问题,为了有效发挥这一区域辐射带动效应与促进全国产业转型,缓解和治理北京“城市病”,缓解人口、资源、环境和发展的矛盾,促进社会包容稳定,解决北京人口二元分割问题,强化首都核心功能,为发展具有世界影响力和竞争力的首都核心功能腾出发展空间,北京必须对自身的发展重新进行全面的定位。2014年5月10日,北京市市委书记郭金龙主持召开深入贯彻落实习近平总书记考察北京重要讲话精神调研座谈会,要求“下决心调整疏解非首都核心功能,始终坚持首都战略定位,走‘高精尖’的路子,下大力气推动产业优化升级,提高发展的质量效益。同时,必须处理好‘舍’与‘得’的关系,走内涵发展、集约发展之路;要制定调整产业和疏解功能的负面清单,解决产业功能过度聚集的问题;下决心清理不符合核心区战略定位的产业,提高生活性服务业发展水平;下决心打造好环境,更加集约地发挥优质资源作用,实现可持续发展”(鲍冀馨,2014)。

在北京全面推进疏解非首都核心功能的前提之下,西城区作为北京的首都功能核心区,必须肩负起“领头羊”的责任,按照北京的总体要求,重新规划西城区的功能定位,厘清功能疏解方向和策略。郭金龙要求,“东、西城必须把讲政治放在首要位置,必须带头服从服务于首都城市战略定位,必须把做好‘四个服务’(即为中央党、政、军领导机关的工作服务,为国家的国际交往服务,为科技和教育发展服务,为改善人民群众生活服务)体现在工作各个环节,要以总书记重要讲话精神为统领,努力把核心区率先建成国际一流的和谐宜居之区”(鲍冀馨,2014)。具体来说,郭金龙要求,“核心区的城市建设要向国际一流标准看齐,要努力保护好古都风貌,统筹考虑传承历史文化、保护利用文物古迹,要精细化管理好城市,积极探索特大型首都城市治理的体制机制和新模式,提升网格化管理水平,切实把改善群众生活条件和区域可持续发展作为出发点和落脚点”(鲍冀馨,2014)。

一、西城区的发展定位

1. 西城区在首都的地位与重要性

在北京行政区划中,全市被分为首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区,以及生态涵养发展区,其中首都功能核心区由西城区和东城区共同构成。仅从四类区域的名称便可看出西城区和东城区对于北京首都功能实现和发展的重要性。西城区土地面积 50.33 平方千米,东城区土地面积 41.82 平方千米^①,西城区和东城区的土地类型均为建设用地(即城镇村及工矿用地),不包含

^① 资料来源:《2014年度北京市土地利用现状汇总表》。