

首都地区战略问题研究

——基于区域、城市、新城尺度

山西经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

首都地区战略问题研究：基于区域、城市、新城尺度 / 刘作丽著. —太原：山西经济出版社，2016.11

ISBN 978-7-5577-0110-9

I. ①首… II. ①刘… III. ①发展战略—研究—北京
IV. ①D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 285103 号

首都地区战略问题研究

——基于区域、城市、新城尺度

SHOUDU DIQU ZHANLÜE WENTI YANJIU

著 者：刘作丽
责任编辑：李慧平
装帧设计：阅读时代

出 版 者：山西出版传媒集团·山西经济出版社
地 址：太原市建设南路 21 号
邮 编：030012
电 话：0351-4922133(发行中心)
0351-4922085(综合办)
E - mail：scb@sxjjcb.com(市场部)
zbs@sxjjcb.com(总编室)
网 址：www.sxjjcb.com

经 销 者：山西出版传媒集团·山西经济出版社
承 印 者：山西科林印刷有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16
印 张：15.5
字 数：245 千字
版 次：2016 年 11 月 第 1 版
印 次：2016 年 11 月 第 1 次印刷
书 号：ISBN 978-7-5577-0110-9
定 价：38.00 元

序

北京，既是首都，也是超大型城市，国家的需要和人民的期待要求北京要自觉把落实城市战略定位作为全市发展的主题，切实转变发展理念、发展内容、发展方式，以城市更高水平更可持续的发展带动全市经济社会发展。然而，目前北京城市发展中还面临着一些突出矛盾和困难，特别是人口资源环境矛盾突出，出现了人口过多、交通拥堵、房价高涨、环境污染等“大城市病”；城乡区域发展不平衡，城市文明程度和服务管理水平还不够高，法治建设亟待加强。这些问题都是影响北京城市发展的战略问题，处理不好，落实首都城市战略定位的任务将成为空谈。

北京地域空间有限，资源有限，在 1.64 万平方公里的市域范围内解决“城市病”没有出路。京津冀协同发展战略，就是要突破北京行政区划界限，把解决北京的问题纳入到京津冀甚至更广阔的空间加以考量，对非首都功能进行疏导和再布局，使北京能够集中精力优化提升首都核心功能，探索人口经济密集地区优化开发模式，走出一条中国特色的解决“城市病”的路子。京津冀协同发展，为北京实现自身更高质量的可持续发展提供了历史性机遇，是北京落实首都城市战略定位、有序疏解非首都功能的大背景，立足京津冀地区研究北京问题是本书的第一个维度。

北京要落实城市战略定位、增强首都核心功能，要解决这些突出矛盾和困难，关系北京发展全局，这不仅是中心城区的任务，也

是全市包括郊区新城在内各区的共同任务。未来，新城将成为优化北京市域空间的重要节点，北京市“十三五”规划建议提出“推动城市发展建设重心向‘多点一城’转移，形成城市功能由中心城和新城共同支撑的格局”；北京市“十三五”规划纲要提出“把新城作为城市发展的重点”；北京市《规建管意见》提出，“加强全市新城统筹发展，以更加完善的基础设施、更高效率的城市管理系统、更高水平的公共服务，大力提升新城综合承载和服务能力”。鉴于新城对于全市的重要性，本书将新城作为北京问题的另外一个维度。

基于京津冀区域、北京、新城三个空间尺度展开对北京问题的研究，也源于我这些年的工作经历。早在2007年，我还在求学期间，跟随导师有幸参与了建设部组织的《京津冀城镇群协调发展规划》，自此，与京津冀这一区域结下了不解之缘。毕业之后，到北京市经济与社会发展研究所工作，更是直接参与了北京市贯彻落实《京津冀协同发展规划纲要》系列文件、《北京市市委市政府关于全面深化改革提升城市规划建设管理水平的意见》《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》《北京市新增产业的禁止和限制目录（2014版）》等政策文件起草，以及“首都经济圈文化发展研究”“首都经济圈发展国际经验借鉴”“落实主体功能区规划，进一步促进区县特色化发展政策研究”等课题研究，从不同尺度、不同方面进一步加深了对首都地区相关问题的认识和思考。本书的完成，结合了本人过去几年相关学习工作在该领域已有的研究积累，并在此基础上，经过认真总结梳理提炼，继续深化思考研究形成，希望能为北京市落实首都城市战略定位、有序疏解非首都功能，走出一条中国特色的解决“城市病”的路子带来些许启发。

刘作丽

2016年9月

目 录

区域编

——京津冀协同发展上升为国家战略

第一章 同根同源:京津冀区域合作的历史回顾 / 3

一、京津冀区域合作历程 / 3

二、京津冀区域合作中存在的问题 / 8

第二章 国家战略:京津冀协同发展上升为国家战略 / 22

一、《京津冀协同发展规划》正式出台 / 22

二、推动京津冀协同发展工作的总体轮廓 / 24

三、推动京津冀协同发展的具体工作 / 31

第三章 案例研究:曹妃甸发展示范区 / 34

一、曹妃甸开发建设总体情况 / 34

二、曹妃甸与北京合作发展的主要诉求 / 35

三、共建示范区已开展的主要工作 / 36

四、共建示范区中存在的问题 / 37

五、下一步推进示范区建设的建议 / 39

第四章 经验借鉴:美国东北巨型都市区域(Northeast Megaregion) / 42

一、区域概况 / 43

二、发展历史 / 55

三、面临挑战 / 63

四、发展规划 / 69

五、主要启示 / 77

第五章 相关讨论:对京津冀协同发展的几点认识和思考 / 80

一、协同发展的战略意图不仅仅局限于京津冀 / 80

二、协同发展应具备平衡的区域视野 / 82

三、协同发展应该实现全域范围的精明增长 / 83

四、协同发展需要处理好政府与市场的关系 / 83

城市编

——落实首都城市战略定位,有序疏解北京非首都功能

第一章 功能演变:确立“四个中心”首都战略功能定位 / 87

一、首都北京城市功能定位的演进 / 87

二、首都北京城市功能定位的演进的特征 / 89

第二章 形势严峻:落实首都城市战略定位的问题与困难 / 90

一、人口增长过快,调控难度非常大 / 90

二、空间无序蔓延,低成本摊大饼式扩张不可持续 / 97

三、功能过度集聚,疏解非首都功能任务艰巨 / 100

四、城市治理压力空前,构建精细智能的城市管理体制任重道远 / 103

第三章 工作进展:落实首都城市战略定位迈出坚实步伐 / 105

一、推动京津冀协同发展实现良好开局 / 105

二、提升城市规划建设管理水平迈上新台阶 / 109

第四章 经验借鉴:国际化大都市城市病治理的实践 / 113

- 一、城市空间治理 / 113
- 二、交通拥堵的治理 / 118
- 三、环境治理 / 125
- 四、城市管理 / 130

第五章 相关思考:落实首都城市战略定位的实施路径 / 132

- 一、优化重组市域空间格局,实施全域空间管控 / 132
- 二、聚力重点疏解任务,优化首都核心功能 / 136
- 三、加强统筹协调,提升首都城市精细智能管理水平 / 143

新城编

——努力找准自身的“成长坐标”,形成对中心城区的“反磁力”

第一章 历史回顾:北京市新城发展历程 / 149

- 一、“子母城”和“卫星城” / 149
- 二、“新城” / 162
- 三、小结 / 168

第二章 现状分析:北京市新城发展特征与问题 / 170

- 一、空间上:分散、蔓延式发展严重影响了新城的空间凝聚力 / 170
- 二、功能上:定位不清、结构失配导致新城集聚力不强、特色不显 / 177
- 三、交通上:协调性差、系统不完善导致新城孤立发展、空间结构不合理 / 183
- 四、建设上:规划建设管理环节衔接不足 / 187
- 五、基于特征与问题的新城分类识别 / 188

第三章 经验借鉴:国际大都市新城发展的实践 / 191

- 一、选取可借鉴的国际案例 / 191
- 二、优化北京新城空间关系的经验借鉴 / 202

三、完善北京新城功能的经验借鉴 / 204

四、构筑北京新城快捷、完善交通网络的经验借鉴 / 212

五、提升北京新城治理能力的经验借鉴 / 218

第四章 对北京新城发展的建议 / 225

一、功能上:着眼自身现实需求,立足首都时代特征 / 225

二、交通上:构筑便捷、完善、立体的交通体系 / 229

三、建设上:放眼于人民未来需求,始终坚持以人为本 / 231

参考文献 / 232

区域编

——京津冀协同发展上升为国家战略

京津冀地区同属京畿重地，濒临渤海，背靠太岳，携揽“三北”，战略地位十分重要。地域面积 21.6 万平方公里，2015 年末常住人口 1.1 亿人，地区生产总值 6.9 万亿元，以全国 2.3% 的地域面积承载了 8.1% 的人口，创造了 10.2% 的经济总量；2015 年人均地区生产总值 6.2 万元，是全国平均水平的 1.3 倍。推动京津冀协同发展，是党中央、国务院在新的历史条件下做出的重大决策部署，对于协调推进“四个全面”战略布局、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义。推进京津冀协同发展，是优化首都功能的重要途径，是统筹推动区域经济优化升级的必然选择，也是打造我国转型升级和经济增长新引擎的时代要求。

第一章 同根同源：京津冀区域合作的历史回顾

京津冀地区地缘相接、人缘相亲，历史渊源深厚，相互依存度较高，区域合作起步很早。在京津冀区域合作的历史中，出现过很多概念，区域合作、区域协调发展、区域协同发展、区域一体化等，在回顾讨论京津冀区域合作问题前，先做简单辨析。区域经济合作是指具体的行为；区域协同发展，也有称区域协调发展，是指有目的的政府干预下的趋近于区域一体化的过程；而区域一体化是指区域格局合理化的一种理想状态。要实现区域一体化，必须促进区域协同发展，而促进区域协同发展的关键之一是促进区域经济合作。在京津冀协同发展上升为国家战略前，京津冀区域合作工作已经进行了几十年，但并未产生预期的效果。梳理和总结京津冀区域合作历程，对于扎实有效推进京津冀协同发展，实现区域一体化发展的目标意义重大。

一、京津冀区域合作历程

（一）既往合作思路的梳理

京津冀区域是改革开放后在中国率先进行区域经济技术合作的区域，早在1981年，京、津、冀、晋、蒙五省区市就成立了全国最早的区域经济协作组织——华北地区经济技术协作区，开展5省市经济合作，主要通过高层会商，解决地区间的物资调剂，指导企业开展横向经济联合，在解决区域内各省区物资短缺方面发挥了显著作用。1982年，《北京城市建设总体规划方案》中首次提出“首都圈”概念，内圈由北京、天津和河北的唐山、廊坊和秦皇岛组成，外圈包括承德、张家口、保定和沧州四市。同年，原国家计委组织开展了“京津唐地区国土规划纲要研究课题”研究工作，下达了《关于

开展京津唐（北京、天津、唐山、廊坊）地区国土规划纲要前期工作的通知》，从国家层面考虑京津唐地区发展的战略地位；1984年，研究编制了作为北方经济核心区的《京津唐地区国土整治与开发规划》。随后的二十多年间，各级政府为推动京津冀合作都曾做出许多努力，政府、学界都对该区域发展开展了广泛深入研究，与京津冀合作、协调发展和一体化发展有关的概念不断出现，先后提出“环京津战略”“首都经济圈 2+7 模式、2+8 模式”、《京津冀北地区城乡空间发展规划研究（大北京规划）》等一批研究成果和规划建议。

2004年，国家发展改革委会同北京市、天津市、河北省发展改革部门负责同志，在廊坊市召开京津冀区域经济发展战略研讨会，达成“廊坊共识”，提出：加强京津冀区域协调发展符合区域内各方的利益，是提高区域整体竞争力的迫切需要，也是推进区域经济一体化进程的必然选择。京津冀地区协调发展应坚持市场主导、政府推动的原则，在平等互利、优势互补、统筹协调、多元发展的基础上循序渐进，逐步形成良性互动、竞争合作的区域发展格局。启动京津冀区域发展总体规划和重点专项规划的编制工作，统筹协调发展中的基础设施、资源环境、产业布局、城镇体系等相关问题；共同构建区域统一市场体系，消除壁垒，扩大相互开放，创造平等有序的竞争环境，推动生产要素的合理流动，促进产业合理分工。联合开展港口、公路、铁路、机场等交通设施建设，逐步构筑联系各地的快速交通通道，形成现代区域交通体系；协调区域内重大生态建设和环境保护问题，联合开展水资源的保护与合理利用。积极引导和支持区域内行业及企业间的经贸合作、技术合作，共同举办京津冀一体化论坛、经贸合作洽谈及招商引资活动。“廊坊共识”确定了“京津冀经济一体化”发展思路，正式启动了京津冀都市圈发展规划^①编制工作（表1），京津冀合作上升为三省市政府关注层面，进入实质化阶段。

京津冀三地在改革开放后近30多年的合作发展中，中央和三地在促进合作上都作了很多努力，在环渤海、京津冀和城市之间等不同层面，在要素流

^①京津冀都市圈成为与长三角地区并列的我国两个首批国家级区域规划试点之一，种种原因，京津冀都市圈规划并未出台。

动、科技合作、能源开发、资源保护等众多领域都取得了一定的成效。但由于三地对区域协同发展工作存在较大认知差异，协同发展中存在的体制、机制、观念等方面障碍还有待破除，国家层面出台区域发展规划的时机并不成熟。

表 1 京津冀地区合作脉络的简要梳理

年份	标志性事件
1981	华北地区成立了全国最早的区域经济合作组织——华北经济技术协作区
1982	《北京城市建设总体规划方案》首次提出“首都圈”概念
1982~1984	国家计委组织开展“京津唐地区国土规划纲要研究课题”研究，研究编制《京津唐地区国土整治与开发规划》
1986~1987	提出环渤海区域合作问题，设立了环渤海地区经济联合市长联席会，成立环渤海地区经济研究会，完成了《环渤海经济区经济发展规划纲要》
1987	海河水利委员会研究编制《海河流域综合规划》
1988	北京与保定、廊坊等六地、市组建环京经济技术协作区，建立市长专员联席会制度，设立日常工作机构
1992	河北提出两环（环京津、环渤海）开放带动战略
2001	吴良镛团队提出“大北京”概念，并完成《京津冀北地区城乡空间发展规划研究（大北京规划）》
2004	达成“廊坊共识”，确定“京津冀经济一体化”发展思路，正式启动京津冀都市圈发展规划编制工作
2006	京冀签署《关于加强经济与社会发展合作备忘录》
2008	国家发改委提出“京津冀都市圈（2+7）”，即以京津为核心，包括河北省的唐山、秦皇岛、承德、张家口、保定、廊坊和沧州 7 个市，后来又加上石家庄，形成 2+8 国家住房和城乡建设部联合三省市共同发布了《京津冀城镇群协同发展规划（2008~2020 年）
2010	河北省提出打造“环首都绿色经济圈”，范围涉及与北京直接紧邻的 14 个县（区、市），提出重点建设京东、京南、京北三座新城

资料来源：根据相关材料整理。

（二）既往合作内容的总结

30多年来，京津冀合作的内容从最初简单的物资交换发展到技术合作、资本联合、资源优化配置、水资源保护与合理利用、重大生态建设和环境保护等多方面（表2）。

在产业领域，北京和周边区域依托各自资源优势，在产业合作和产业配套等方面取得积极进展，且在不同产业领域呈现出不同的合作模式和发展态势。农业领域，在第一产业内主要以河北省为京津提供农副产品为主要形式；以农产品加工龙头企业带动农户形式的农业产业化经营合作在京津冀经济圈已经显现，京津一些食品、饮料等企业在河北建立原材料生产基地，如河北的奶制品基地主要服务于京津。以科技为纽带的联合成为区域合作的新形式，如承德的露露集团与清华大学设立全国第一家饮料行业博士后流动站，为企业提升产品档次和新产品服务；唐山丰润依托中国农业大学、中国农科院建立了中国唐山奶业科技园等。

工业领域，依托产业链跨行政区的产业合作已经显现出来，以产业配套、产业对接以及产业链分工的形式出现，北京的生产制造功能逐渐向周边及更大区域转移。比如首钢涉钢产业搬迁到唐山曹妃甸；随着德国奔驰落户北京经济技术开发区，为奔驰配套的德资企业维倚特公司落户廊坊市汽车零部件产业园。周边城市的一些企业也探索将研发、设计、营销等职能向北京转移，例如，入户天津的摩托罗拉公司把东北亚地区总部设在北京，河北海湾科技集团有限公司、石家庄制药集团公司等企业的研发机构设在北京，河北的民营企业如恒利药业、建龙钢铁集团等的总部或研发中心在北京。北京企业在周边投资的产业项目增多，比如航天科工集团在涿州投资建设航天信息涿州产业基地等。

在服务业领域，北京和周边区域的合作日渐活跃，其中旅游业是区域服务业合作的重要领域，北京市会同周边省区市旅游部门编制了《环渤海区域旅游发展总体规划》《泛金海湖京津冀金三角旅游规划》《北京-河北永定河流域旅游发展规划》等，在开展旅游推介、打造精品旅游线路、搭建旅游信息共享平台、规范旅游市场秩序等方面取得实质性进展。

除此之外，在交通基础设施建设、水资源保护和生态环境建设、能源等领域的合作也有序开展。北京与周边城市的一体化高速交通网络建设加快，

京津城际铁路使京津实现半小时通达；“十一五”期间，北京累计投入资金 5.88 亿元，与河北省实施了水资源治理、京津生态水源林建设和森林保护、“稻改旱”、共建库区移民村等生态合作项目；北京相继在唐山、廊坊、秦皇岛等地建设大型能源合作项目等。

表 2 京津冀地区各城市产业合作模式及相关案例

	合作模式	相关案例
农业	投资项目	“十一五”以来北京企业在张、承投资农业项目 100 个，投资总额近 130 亿元 三元、华都、千禧鹤、大发畜产、顺鑫农业、六必居等北京农业龙头企业相继在张、承、廊、秦、保等地投资建立一批绿色种植养殖基地、农副产品加工及仓储配送企业
	科技推广	承德露露集团与清华大学设立博士后流动站 中国农业大学、中国农科院建立中国唐山奶业科技园 中国农业大学与河北省共建涿州农业科技园区
	农超对接	河北省近 70 个蔬菜专业合作社或企业与京、津 30 多家超市建立长期供货关系，蔬菜供应量占北京超市的 22% 左右
工业	工业企业 (或生产基地) 搬迁	首钢涉钢产业迁至唐山曹妃甸 北京第一机床厂铸造车间迁至保定高碑店 北京新型建材集团粒状棉生产线迁至张家口
	投资项目	北京金隅集团在张家口投资成立金隅水泥公司 北京京仪世纪自动化设备公司在张家口投资建立京仪万全机床生产基地 汉王在燕郊开发区投资建设生产基地 航天科工集团在涿州投资建设航天信息涿州产业基地 首钢集团在大厂投资建设首钢装备制造业廊坊基地
	在京设立 研发中心	保定中国乐凯胶片集团在北京设立了研发中心乐凯化大联合实验室
	联合共建	北新建材、北京金隅与张家口合作开发新型建材项目 燕京啤酒集团与河北四海实业集团合资建立啤酒生产线
服务业	旅游业	京津冀“无障碍旅游共识”初步达成，2011 年推行“京津冀旅游一卡通”
	商贸业	国美集团、北京华联在环首都区域各个城市、城区均设立多家连锁店
	金融业	廊坊实施金融体系创新工程，建立京津廊区域票据自动清分系统，实现京津廊区域资金清算“大同城”

资料来源：《首都经济圈规划》前期课题。

二、京津冀区域合作中存在的问题

（一）区域发展定位不够清晰

京津冀区域的功能定位反映了中央对于京津冀区域在国家发展战略中的集中要求，是京津冀协同发展的共同纲领，历史上，三省市曾经存在发展定位衔接不够等问题。以《北京城市总体规划（2004~2020）》《天津市城市总体规划（2005~2020）》以及《河北省城镇体系规划（2006~2020）》为基础，对三地的发展思路进行回顾和梳理可以发现，基于京津冀三地省级层面的定位相对理性，在一定程度上显示出区域性空间特征。2005年国务院对于北京总体规划批复中指出，北京市是中华人民共和国的首都，是全国的政治中心、文化中心，是世界著名的古都和现代国际城市。2006年，国务院批准的天津市城市总体规划确定，天津是环渤海地区的经济中心，要努力建设成为我国北方的经济中心、国际港口城市和生态城市。2006年建设部批复的河北省城镇体系规划，提出以京津唐、京津保两个三角地区为骨架，构筑环京津城镇密集地区。在三地功能定位的指导下，可以清晰梳理出三条主要产业功能带（图1）：高新技术、现代服务业产业发展带，沿海化工、休闲旅游产业发展带，钢铁、纺织等传统产业发展带。高新技术、现代服务业产业发展带的空间范围自北京开始沿京津交通走廊经廊坊延伸至天津市区、滨海新区；此产业发展带是京津冀地区现状与未来产业发展的核心，集中了区域的大部分的高端产业功能。沿海化工、休闲旅游产业发展带的空间范围自秦皇岛开始沿沿海城市唐山（曹妃甸）、天津（滨海新区）延伸至沧州（黄骅）；它是京津冀地区未来产业发展与扩散的重点区域，同时也将成为京津冀地区未来最有活力的增长区域之一。在曾经的发展思路中，无论是天津滨海新区、唐山曹妃甸的开放开发还是沧州城市向黄骅港所在沿海地区的推进，都充分表明了京津冀地区整体产业发展的一种基本的姿态——向沿海进发。钢铁、纺织等传统产业发展带始于河北省最南端的邯郸，然后沿京广铁路北上经邢台、（衡水）、石家庄、保定转向天津的宝坻新城后延伸至唐山及曹妃甸地区，其空间范围与河北省城镇体系规划中提出的中间一线包含的城镇基本相同；该产业发展带上的城市大多是京津冀地区发展较早的工业基地，虽然发展历史较早、产业基础雄厚，但利用高新技术等现代技术手段改造传统产业是规划

对其提出的新的诉求。三条产业功能带基本符合京津冀地区的现状及未来发展的趋势。

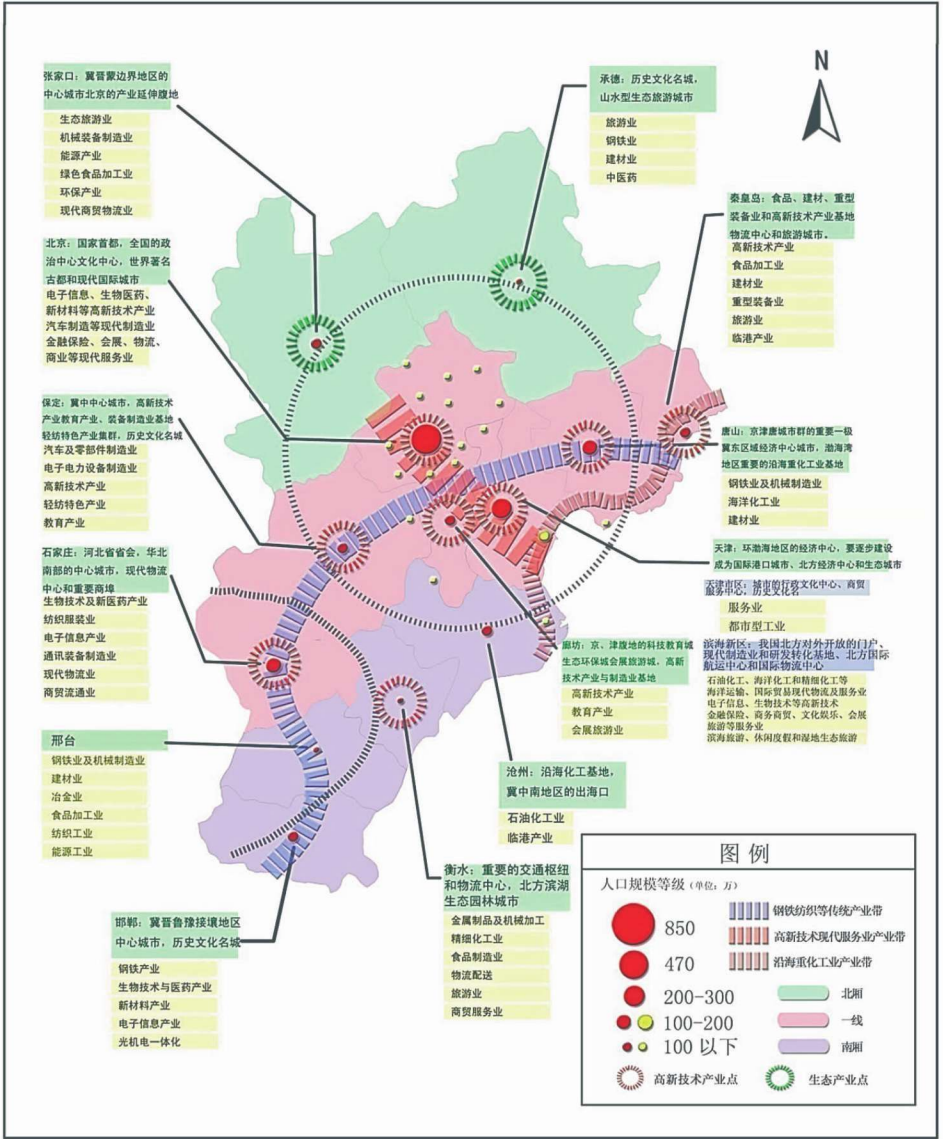


图 1 基于京、津城市总体规划和河北城镇体系规划的发展蓝图

资料来源:住房和城乡建设部城乡规划司,中国城市规划设计研究院.京津冀城镇群协调发展规划(2008~2020)[M].北京:商务印书馆,2013.