

京 津 冀 协 同 发 展 蓝 皮 书

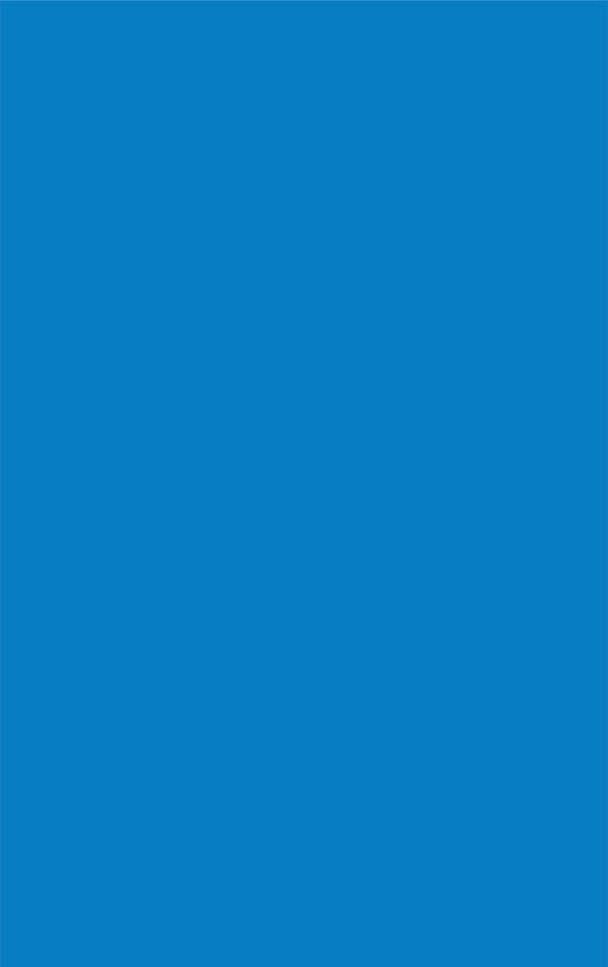
2014~2015 年

京津冀协同发展形势分析与预测

Analysis and Prediction of the Collaborative Development
of Beijing, Tianjin and Hebei Region

河北省哲学社会科学规划办公室 编

河北出版传媒集团
河北教育出版社



京津冀协同发展蓝皮书

2014~2015 年

京津冀协同发展形势分析与预测

Analysis and Prediction of the Collaborative Development
of Beijing, Tianjin and Hebei Region

河北省哲学社会科学规划办公室 编

河北出版传媒集团
河北教育出版社

编 委 会

主 任：艾文礼

副 主 任：杨永山 康振海

编 委：王文杰 王华彪 王宏斌 王宪明

王 燕 帅全锋 田 超 刘建军

刘政永 刘振东 刘 宾 刘 彬

刘新霞 牟永福 陈立文 陈艳梅

杨 婷 李利军 李 峰 李 海

张 波 张 贵 张 葳 金福子

郑思海 高 智 郝志功 郭广辉

崔发周 阎东彬 彭红利 彭建交

翟建强 薛景梅 魏宣利

主 编：康振海

副 主 编：宁成信 王利民 袁金辉

统 筹 编 辑：李智渊 张 葳 张 波

序

京津冀地区是继珠三角、长三角之后中国经济发展“第三增长极”，土地面积 21.6 万平方公里，人口 1 亿多。推进京津冀协同发展是一个重大国家战略，意义重大。它不仅是解决北京发展面临的矛盾和问题的需要，也不仅是解决天津、河北发展面临的矛盾和问题的需要，而且是优化国家发展区域布局、优化社会生产力空间结构、打造新的经济增长极、形成新的经济发展方式的需要。

京津冀协同发展是以习近平总书记为总书记的党中央作出的一项重大战略决策。2013 年 5 月，习近平总书记在天津提出要谱写新时期社会主义现代化的“双城记”。2013 年 8 月，习近平总书记在北戴河研究河北发展问题，提出要推动京津冀协同发展。2014 年 2 月 26 日，习近平总书记在北京调研并主持召开座谈会，专题听取京津冀协同发展工作汇报，强调推动京津冀协同发展，要立足各自比较优势、立足现代产业分工要求、立足区域优势互补原则、立足合作共赢理念，以京津冀城市群建设为载体、以优化区域分工和产业布局为重点、以资源要素空间统筹规划利用为主线、以构建长效体制机制为抓手，从广度和深度上加快发展，努力打造现代化的新型首都经济圈，努力实现优势互补、良性互动、共赢发展，为京津冀协同发展指明了方向。

京津冀区域合作由来已久，为京津冀协同发展奠定了基本框架和坚实基础。早在 1986 年国家就已经提出环渤海区域合作问题，京津冀区域经济概念也随之出现，但此后“京津冀一体化”始终停滞在“设想”的层面。从 2004 年召开京津冀区域经济发展战略研讨会达成“廊坊共识”开

始，此后的十年时间里，京津冀区域经济合作逐步被提升到一定的高度。2011年，河北省提出打造“环首都绿色经济圈”，重点发展环首都13个县市，做好北京产业转移和经济外溢服务功能，北京提出打造全国的政治和文化中心。同年，国家“十二五”规划提出“推进京津冀区域一体化发展，打造首都经济圈，推进河北沿海地区发展”，至此推进京津冀区域一体化发展的理念正式写入国家级规划。2013年，北京、天津、河北在工作层面成立了区域规划联合工作小组。2014年3月27日，河北省委、省政府召开全省推进京津冀协同发展工作会议，学习贯彻习近平总书记关于京津冀协同发展的战略思想。省委书记周本顺提出，京津冀协同发展，给河北带来的积极影响是全方位的、深层次的，是我们面临的最大的机遇、最宝贵的机遇、最现实的机遇。

推动京津冀协同发展是我省与京津共同形成新的经济增长极的战略选择。推动京津冀协同发展，打造我国经济增长和转型升级的新引擎，是中央着眼全国发展大局作出的重大战略决策。在京津冀协同发展中，河北是最明显的“短板”，人均总量小，结构层次低，发展质量差，同时也是最大的受益者。推动京津冀协同发展，有利于促进区域功能重构，调整优化我省中小城市过于“瘦弱”，没有与京津形成合理的分工和分布格局，改变长期以来京津对我省资源要素的虹吸效应，更好地把我省广阔的腹地、雄厚的产业基础与京津强大的科技创新能力结合起来，实现优势互补，在协同发展中推进全省经济绿色崛起，改变与京津落差过大的局面，形成首都经济圈新的增长极。

推动京津冀协同发展是解决我省突出矛盾和问题的迫切需要。当前，全省经济正处在爬坡过坎、转型升级的关键时期，既要确保完成国家下达的化解过剩产能、治理大气污染的硬任务，又要防止经济换挡失速，增强发展的可持续性，同时还要加强生态保护，在防护林建设、水资源保护、清洁能源利用等方面扩大环境容量生态空间，压力比以往任何时期都要大。推动京津冀协同发展，有利于我省承接首都城市功能疏解和产业转移，加快培育新的经济增长点，做到增大于减、上大于下、进大于退，在协同发展中做大总量、做优增量、做高质量，在协同发展中加速转型升

级，在转型升级中加快发展。

推动京津冀协同发展是培育我省发展新优势的历史性机遇。河北环绕京津，区位条件全国独有，但长期以来由于种种原因，独特的区位优势未能转化为加快发展的经济优势。目前，推动京津冀协同发展，中央有明确要求，国家部委正在研究推动，北京的功能疏解和产业转移业已启动。同时，围绕吸引首都优质要素和高端产业转移，省份间的竞争也初露端倪。我省只有抢抓机遇、精心谋划、主动作为，从广度和深度上加强与京津的对接合作，才能在协同发展中抢占先机、赢得主动，释放全省经济发展的活力和潜力。

当前，在经济全球化和区域一体化趋势不断深化的大背景下，在我国综合国力和国际影响力与日俱增的新形势下，京津冀区域在经济、发展、社会保障、生态保护、交通建设等领域取得了重大成就，同时也面临着三地功能布局尚未明晰合理界定、统一的区域发展规划尚未形成、重大基础设施建设和生态廊道保护缺乏有效机制衔接、市场化对接尚未形成有效机制、区域整体优势和中心城市辐射带动作用没有得到充分发挥等一系列突出问题。在我国经济社会发展进入新常态，在推进我国工业化、城镇化、信息化、农业现代化“四化”同步的新情况新问题新机遇面前，京津冀协同发展更加需要进一步解放思想、改革开放、创新驱动、科学发展，树立全新的工作理念和工作思路，创新工作举措和方法，按照优势互补、互利共赢、区域一体化原则，以区域基础设施一体化和大气污染联防联控为优先领域，以产业结构优化升级和实现创新驱动发展作为发展重点，加速推进区域合作进程，稳妥推进首都非核心功能疏解，促进区域协同创新，建立区域协调机制，进一步迈向均衡、包容、可持续发展的新阶段。

为推进京津冀协同发展的研究、决策、实践提供参考，我们编印了《京津冀协同发展蓝皮书——2014~2015年京津冀协同发展形势分析与预测》。是为序。

编者

2015年1月

目 录

I 总报告

- 1 京津冀协同发展：现状、趋势与对策 / 1
 - 一、京津冀协同发展的现状 / 1
 - 二、京津冀协同发展的趋势 / 6
 - 三、对策建议 / 10

II 着力加强顶层设计篇

- 2 跨界治理：京津冀协同发展的体制机制创新研究与建议 / 16
- 3 京津冀协同发展的行政与法律保障 / 25

III 着力加大对协同发展的推动篇

- 4 京津冀协同发展背景下高起点谋划和打造“湾区经济”的
对策建议 / 34
- 5 金融在支持京津冀协同发展中存在的问题与解决对策 / 42
- 6 以京津冀协同发展为契机 大力推进“两山”地区绿色产业
扶贫 / 51
- 7 服务理念下的京津冀高等教育与区域协同发展机制研究 / 61

IV 着力加快推进产业对接篇

- 8 京津冀产业协同发展的思路、重点及河北对策 / 73
- 9 京津冀协同发展背景下优化河北省产业结构的对策建议 / 82
- 10 提升河北省承接京津产业转移能力的思考与对策分析 / 91
- 11 提升河北承接京津产业转移能力的对策建议 / 99
- 12 京津冀区域文化发展战略合作研究 / 107
- 13 建设环京津文化产业带 助推京津冀协同发展 / 115
- 14 京津冀协同发展中河北省科技创新的金融协同研究 / 120
- 15 五措并举推进京津冀文化产业协同发展 / 131
- 16 加快推进“京津冀科技新干线”发展的战略思考 / 139
- 17 京津冀协同视角下的河北省体育产业发展思考 / 152

V 着力调整优化城市布局 and 空间结构篇

- 18 京津冀协同发展背景下环首都城市群资源环境承载力综合评价及对策建议 / 161
- 19 京津冀协同发展重点城市综合承载力评价与提升对策 / 172
- 20 河北省环京津经济增长及实现战略突破的机遇、挑战与对策 / 187

VI 着力扩大环境容量生态空间篇

- 21 构建行之有效的京津冀生态环境协同治理体系的对策建议 / 196
- 22 河北省打造环京津绿色生态屏障面临问题与战略举措 / 206
- 23 京津冀大气污染跨区转移特点及联防联控平台建设建议 / 215
- 24 构建京津冀水源涵养保护区的可行性与建议 / 225
- 25 南水北调中线工程对京津冀协同发展影响研究 / 234

Ⅶ 着力构建现代化交通网络系统篇

- 26 以协同理念助推京津冀交通一体化建设 / 243
- 27 京津冀协同发展背景下区域港口资源整合的战略研究 / 254
- 28 整合京津冀港口资源 推进港—产—城融合 优化提升腹地经济的对策研究 / 264
- 29 京津冀协同发展背景下河北省重视和发展物流业的对策建议 / 273

Ⅷ 着力加快推进市场一体化进程篇

- 30 破除京津冀要素流动障碍，促进河北跨越式发展 / 281
- 31 河北省调整人才策略的必要性和建议 / 291
- 32 京津技术向河北有效转移的路径设计与政策建议 / 300
- 33 着力提升河北省金融软实力的对策建议 / 307
- 34 加速构建学习型区域 提速京津冀协同发展的思路与对策 / 319

I 总报告

1

京津冀协同发展：现状、趋势与对策

高 智 孔慧珍

京津冀协同发展上升为重大国家战略，无疑是河北发展前所未有的历史性机遇。但对河北来说，在与京津存在巨大落差的情况下，如何抓住和利用好这一机遇，通过京津冀协同发展，实现区域经济地位的有效提升，与京津共同打造新的增长极，无疑也是一个重大挑战。本文试图从河北视角，分析京津冀协同发展的现状和趋势，有针对性地提出应对之策。

一、京津冀协同发展的现状

（一）京津冀长期积累的区域发展矛盾十分突出

长期以来，受行政分割的管理体制、分灶吃饭的财税体制、各自为政的功能配置方式和行政计划式的战略资源配置机制影响，京津冀区域功能失衡、发展差距扩大、城市体系断层、生态环境恶化等问题日益突出，区域竞争力受到削弱，发展潜力释放受到抑制，国家打造新增长极的战略意

1

图受到影响。目前，京津冀已成为我国区域发展矛盾最为突出的地区。

1. 京津“大城市病”日益严重

长期以来，京津两大中心城市特别是首都北京不适当地集中了大量服务于全国的功能。北京作为全国的交通中心，年公铁货物周转量超过 2.6 亿吨，年公铁客运量超过 14 亿人；作为全国教育中心，集中了超过 170 家高等学校和高等教育机构，其中高等院校 91 所，高校在校生规模超过 100 万，加上教职工，教育总人口接近 200 万；作为全国医疗中心，拥有医疗卫生机构超过 1 万家、医院近 600 家，其中三级甲等医院 70 家，年总诊疗数近 2 亿人次，其中近 1 亿人次来自外地；产业方面，虽经多年“去经济化”努力，规模以上工业企业仍达 3700 多家，工业规模超过云南省，拥有超过 1000 万吨炼油、近 100 万吨乙烯、近 170 万辆汽车、超过 1000 万台计算机、近 2 亿部手机、近 200 万千升饮料酒、近 60 万吨乳制品生产能力，亿元以上商品交易市场达到 140 个。过多、重叠的功能配置，在为京津聚集大量优质资源要素的同时，也造成京津人口急剧膨胀。2013 年北京常住人口已达 2114.8 万、天津达到 1472.2 万，由此导致交通拥堵、房价高企、资源紧张、环境污染等“大城市病”日趋严重，城市高效运行难以为继。

2. 区域发展差距日趋扩大

由于长期功能配置失衡，导致京津两大中心城市与作为其腹地的河北省差距持续扩大。从发展水平看，截止 2013 年，北京市人均地区生产总值已达 9.32 万元、天津市达到 9.76 万元，而河北省则只有 3.86 万元；京津两市城镇居民人均可支配收入分别达到 40321 元和 32658 元、农村居民人均纯收入分别达到 18337 元和 15405 元，而河北省则分别只有 22580 元和 9102 元，仅分别为北京的 56% 和 49%、天津的 69% 和 59%。更为严重的是，在京津周边地区形成了一个包括 29 个贫困县（区）、多达 300 万贫困人口的贫困带，其农民人均纯收入不足北京市的 29%、天津市的 35%。从经济结构看，北京已进入后工业化阶段，服务业比重高达 76.9%，形成了服务主导型的经济结构；城镇化率已高达 86.3%，城市经济成为主要经济形态。天津市也在加快向后工业化过渡，服务业比重达到了 48.1%，城

镇化率达到 83%，而河北省这两个指标仅分别为 35.5% 和 48.12%，不仅远低于京津，而且比全国平均水平分别低 10.6 和 5.6 个百分点，工业中重化工产业和原材料工业仍占较大比重，整体尚在工业化中期阶段徘徊。

3. 城市结构体系出现断层

按照国际经验，一个发展良好的区域城市体系呈现超大中心城市、特大城市、大城市、中等城市、小城镇，规模逐次递减、数量依次增加的“金字塔”结构，而且是以核心城市为中心、功能布局科学合理的网络化城市群。然而，纵观京津冀地区，两个核心城市北京和天津，人口规模分别高达 2114.8 万和 1472.2 万，其中北京中心区属首都功能核心区和城市功能拓展区的东城、西城、朝阳、海淀、丰台、石景山 6 区人口就超过 1250 万，而次一级的石家庄、唐山两个区域性中心城市，人口规模则断崖式落到只有 300 万左右。除此之外，超过百万人口的城市也只有邯郸和保定，其余均为人口不足百万的中小城市，而且数量有限，人口超过 50 万的城市只有 6 个。这样的城市结构体系，导致区域经济和人口布局严重失衡，核心城市长期超负荷运转，而中小城市和广大腹地发展动力严重不足，区域发展潜力受到极大抑制。

4. 生态环境不断恶化

受不合理的功能和资源配置机制影响，加上长期无序地超强开发，近年来京津冀地区生态环境日趋恶化、生态空间日益受到挤压，已成为全国经济发展与生态环境矛盾最尖锐的地区。目前，京津冀地区人均森林面积仅为全国平均水平的 1/3 左右，且质量差、分布不均、功能不强；水资源严重不足，人均水资源不足全国平均水平的 1/7，世界平均水平的 1/30；地下水超采严重，造成地下水位持续下降，漏斗区面积不断扩大，地面沉降日趋严重，近 29% 的区域累计沉降量超过 200 毫米；水污染严重，地表水国控断面中劣 V 类占到了 35.3%、省控断面中劣 V 类占到了 43.5%，约 1/3 的地下水受到不同程度的污染；海域污染严重，劣 IV 类海水占到了 3/4；湿地萎缩、功能退化，区内众多湖泊洼淀湿地绝大部分已消失，近十年区域湿地面积减少达到 46%，仅存的白洋淀、衡水湖、南大港等较大湿地也只能靠跨流域补水维持；大气环境污染严重，单位面积煤炭消费量

是全国平均水平的 4 倍、污染物排放强度是全国平均水平的 3.5—5 倍，以 PM2.5 为标志的细颗粒物复合型污染严重，环境承载力已达到极限。

（二）总书记“2.26 讲话”开启了京津冀协同发展新纪元

面对日趋尖锐的人口、经济、资源、环境矛盾，党中央、国务院坚持问题和需求导向，高瞻远瞩，审时度势，着眼优化区域生产力布局，统筹建设面向未来的现代化新型首都圈，打造国家经济发展新引擎，探索全面深化改革和生态文明建设新路径，做出推动京津冀协同发展的重大战略决策。习近平总书记“2.26 讲话”打破了多年来京津冀地区区域分割、各自为政、自我封闭发展的旧格局，京津冀协同发展呈现出前所未有的良好势头。

1. 国家层面

京津冀协同发展领导小组及其办事机构、京津冀协同发展专家咨询委员会相继成立，初步构建起了自上而下的统筹推进机制；《京津冀协同发展规划》和交通一体化、产业协同发展、生态环境保护三个领域率先突破的实施方案，以及相关重大改革措施正在加紧制定，协同发展的顶层设计方案和蓝图呼之欲出；国家有关部门着眼京津冀在各专业领域的协同发展，推动并主导签署了《京津冀协同创新发展战略研究和基础研究合作框架协议》《京津冀非公有制经济协同发展框架协议》《京津冀协同发展税收合作框架协议》《京津冀文化发展战略合作框架协议》《京津冀质量发展合作框架协议》《京津冀疾病预防控制工作合作框架协议》等一批战略性区域合作框架协议，《京津冀海关区域通关一体化改革方案》全面实施。

2. 地方层面

习近平总书记“2.26 讲话”后，京津冀三地党委政府迅速行动，加紧战略沟通 and 对接，在功能疏解、产业对接、交通一体、生态共建等协同发展的重要领域达成了前所未有的高度一致和广泛共识。京津之间就共建滨海一中关村科技园、进一步加强环境保护合作、推进市场一体化进程、共同推进未来科技城合作示范区建设、交通一体化合作等签署 6 项协议及备忘录。津冀之间就加强生态环境建设合作、推进教育协同发展合作、共

同打造津冀（涉县·天铁）循环经济产业示范区、推进区域市场一体化、交通一体化合作等签署 5 项协议及备忘录。京冀之间就共同打造曹妃甸协同发展示范区、共建北京新机场临空经济区、共同推进中关村与河北科技园区合作、共同加快张承地区生态环境建设、共同加快推进市场一体化进程、共同推进物流业协同发展、交通一体化合作等签署 7 项协议及备忘录。

3. 市场层面

一批前期项目快速启动并加紧实施，新发地、动批、大红门等市场项目相继落户高碑店、永清和白沟；北汽集团黄骅汽车产业园、现代第四工厂、新兴际华集团凌云化工等产业项目相继落户黄骅和邯郸；301 医院保障基地等服务项目和中航集团、钢研集团、石油物探等研发中试项目落户涿州；北京大学科技园、北京亦庄永清高新技术产业开发区等园区项目落户秦皇岛和廊坊永清；清华大学中试孵化基地、中科院中试基地分别落户固安和廊坊；中科中关村分别与保定、廊坊、秦皇岛、承德等就园区共建或建设分园达成战略合作协议。天津港集团与河北港口集团共同出资 20 亿元组建的渤海津冀港口投资发展有限公司正式揭牌。

（三）当前京津冀协同发展尚处于表层和探索阶段

在欣喜开局良好的同时，应当清醒地看到，京津冀协同发展具有高度复杂性、艰巨性和长期性。从总体上看，目前京津冀协同发展仍处于表层的、局部的、探索前行的阶段。主要表现在：其一，尽管在国家和三省市层面都建立了相应的协调机构和工作机制，是前所未有的巨大进步，但从根本上看，这种协调机制依然只是工作层面的，充其量也只能起到协调推动作用，各级政府和有关职能部门能否在发展理念、规划布局、政策制定和运用等方面真正转向以京津冀协同发展为核心上来还有待观察。更为重要的是，深层次的、牵涉各方利益的、真正制约京津冀协同发展的体制机制改革和政策调整还未触及。其二，尽管目前三地签署了一系列战略合作框架协议，但依然难脱过去那种协商性的、联谊性的、协调性老机制的痕迹，这些协议能否真正落地，市场层面能否与之形成良好的呼应和互动，

还需要做大量具体、细致的对接和推动工作。其三，尽管市场层面的一些项目已开始实施，但给人的印象依然是零散和偶发的，而且其背后或多或少都有政府有形之手的影子，真正由市场起决定性作用的、符合功能分工和产业链协作规律的项目还不多，京津冀协同发展的广度和深度仍需努力拓展。

二、京津冀协同发展的趋势

京津冀是我国首都所在的区域和代表中国形象的标志性区域，京津冀协同发展是未来一个时期我国区域发展的战略重心之一。随着国家有关顶层设计及一系列改革措施和政策的陆续出台和实施，必将极大地拓展京津冀协同发展的广度和深度，加速推动京津冀区域功能重构、城市布局优化、交通一体化、生态系统重建和产业协同发展，使京津冀地区进入一个协同发展的新阶段。

（一）区域功能将加速重构

京津冀发展的不协调，核心是功能配置不合理。未来，随着京津冀区域功能定位的进一步明确和清晰，北京将围绕建设国家政治中心、文化中心、国际交流中心和科技创新中心，强化首都核心功能，突破行政区化的首都功能配置理念，将部分非首都核心功能，包括绝大部分制造业功能、区域性物流基地和专业市场、科研成果转化和孵化功能、过境和中转交通功能，以及服务全国的部分行政管理和服务、教育培训、医疗卫生、金融服务等功能，向其周边地区疏解转移；天津将进一步强化高端制造及服务、港航物流、国际贸易和离岸金融服务、联通陆海交通枢纽等经济功能，弱化一般制造业功能；而河北将发挥地缘、人缘和空间优势，更多地承担首都非核心功能拓展承接、首都圈生态涵养、京津创新成果转化、产业转型升级示范等功能，成为打造现代化新型首都圈的战略支撑区。

（二）城市布局将加速优化

城市是功能的载体，功能是城市的核心。未来，京津冀地区城市布局将突破传统点轴发展理论的影响，通过功能布局调整，形成以京津保为核心，石、唐两个区域副中心城市为两翼，相邻城市空间距离不超过 180 公里的网络化城市群。一批特色功能城市将加速崛起，成为京津冀城市群的重要支撑，区域城市发展格局将发生深刻变化。其中，环首都地区，因其地理区位优势、交通基础好、发展空间大、生态有保障、产业有支撑，将成为京津城市功能疏解拓展的主要空间，区内一批中小城市将快速获得功能和要素支撑，城市规模将快速扩张，成为未来一个时期整个京津冀地区城市数量、规模、质量成长最快的地区。特别是保定，距北京 140 公里，距天津 150 公里，曾长期承担京畿地区的行政管理和服务功能，拥有京广、京九、京昆和保津、廊涿“三纵两横”城际大通道，地处山前平原，具有布局多种城市功能的空间条件，拥有相对充足的水资源和白洋淀、百草洼等众多洼淀湿地，新能源等新兴产业和现代服务业发展良好，因而有可能迅速成长为京津保三角核心区的新增长极，从而与京津共同构成新首都圈的核心都市区。沿海地区，因其无可比拟的资源、环境、产业组合条件，将成为京津冀地区加工制造业特别是重化工业布局的首选地，因而必将催生若干服务和支撑临港产业发展的新型滨海城市，特别是曹妃甸、乐亭新区、黄骅新城、渤海新区等，将成为京津冀地区城市布局优化和发展的新亮点。

（三）交通体系将加速一体化

京津冀地区历史上形成的以北京为中心的放射状综合交通运输格局，客观上造成北京过境交通压力过大，也使河北交通东西不通、南北不畅，一定程度上制约着京津冀区域协同发展。未来，随着京津冀交通体系的统筹规划和建设，将加速推进区内铁路、公路、航空、海运等不同交通方式的有效衔接，北京交通枢纽功能的外分，从而实现区域交通一体化、城际交通轨道化、通达方式立体化。一是将建成高效快捷的城际快速轨道交通