

河北省财政厅重点科研课题成果

YOUHUA ZIYUAN PEIZHI
DAZAO HUANSHOUDU
LVSE JINGJIQUAN

优化资源配置 打造环首都绿色经济圈

——基于公共财政视角下的
首都经济圈建设研究

李春山◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

河北省财政厅重点科研课题成果（编号 201108A）

优化资源配置 打造环首都绿色经济圈

——基于公共财政视角下的首都经济圈建设研究

主编 李春山



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

优化资源配置 打造环首都绿色经济圈: 基于公共财政视角下的首都经济圈建设研究/
李春山主编.

北京: 中国经济出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1714 - 7

I. ①优… II. ①李… III. ①地方财政—经济发展—研究—河北省 ②绿色经济—经济圈—研究—华北地区 IV. ①F812. 722 ②F127. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 154274 号

责任编辑 张淑玲

责任审读 霍宏涛

责任印制 张江虹

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 17

字 数 250 千字

版 次 2012 年 8 月第 1 版

印 次 2012 年 8 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1714 - 7/F · 9397

定 价 36.00 元

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 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

河北省财政厅重点科研课题成果（编号 201108A）

课 题 名 称：加快环首都经济圈经济社会发展的公共政策研究

课 题 负 责 人：李春山

立项委托单位：河北省财政厅

承 担 单 位：廊坊市财政局

协 作 单 位：廊坊市应用经济学会

编委会名单

主 编 李春山

副主编 李杰刚 吕宝生 高 峰 张树民 胡德仁

编 委 左得江 孙广喜 程广翔 薛春雷 李 力 雷大庆
王占栋 张瑞山 李进福 宛亚利 袁恩水 郑洪义
张海利 王 库 薛瑞祥 伊国军 李纪元 袁瑞新
张鹏飞 张志华 杨茂生 孟宪奎 杨晓芳 韩悦国
刘 国 张洪禄 王会川 丁靖轶 杨 柳 韩志东
班喜春 张 欢 张立明 潘 荔 蒋凤池 段晓飞
董桂祥 高 岩 翟英斌 杨 颖 齐君威 许 友
李 宁 娄冠华 崔泽洋 王洪翠 唐广诗 卢迎辉
石克景 王大永

主 审 李景元

目录

CONTENTS

➤环首都绿色经济圈发展现状与财政体制

机制研究 李春山 程广翔(1)

➤基于财政体制政策变革的环首都绿色

经济圈建设研究 程广翔 崔泽洋(15)

➤首都经济辐射下的廊坊发展问题研究 左得江 李 宁(26)

➤从强省战略出发强化财政支持力度 程广翔 娄冠华(39)

➤北京、河北全方位发展与三河“十二五”机遇透视 王会川(54)

➤财政扶持 同城一体 力挺环首都绿色

经济圈建设 三河市财政局(76)

➤在环首都经济圈发展中借势崛起 杨 柳 杨晓芳 潘 荔(88)

➤针对存在的问题 切入环首都

绿色经济圈建设 王占栋 孟宪奎 张立明 石克景(95)

➤以环首都经济圈发展为契机

打造产业功能区 丁靖轶 韩悦国 杨 颖(98)

优化资源配置 打造环首都绿色经济圈

——基于公共财政视角下的首都经济圈建设研究

➡借力环首都经济圈推动安次发展	宛亚利 翟英彬 (105)
➡财政给力全方位对接环首都	
经济圈建设	杨 柳 翟英彬 高 岩 (111)
➡开放兴县 承接高端产业转移	袁恩水 蒋凤池 王大永 (123)
➡把握市域优势 结合自身特点融入	
首都经济圈	李 力 袁瑞新 (132)
➡环首都绿色经济圈与贫困县发展	
问题研究	张志华 班喜春 韩志东 (140)
➡环首都绿色经济圈中的基础建设研究	张鹏飞 (149)
➡在环首都绿色经济圈中实施“特别财政政策”	张鹏飞 (158)
➡环首都绿色经济圈建设基础问题与对策	张洪禄 齐君威 (164)
➡兴隆县环首都经济圈	伊国军 齐君威 (167)
➡立足首都经济圈建设 规划经济	
发展格局	张海利 杨茂生 张 欢 卢迎辉 (175)
➡剖析现状 利用优势 全面规划发展	郑洪义 王洪翠 唐广诗 (202)
➡依托首都经济圈构建“强市名城”	郭 英 (227)
➡环首都绿色经济圈外溢效应与建议	高 峰 薛春雷 李纪元 (232)
➡首都经济圈建设与财政对策	段晓飞 (243)
➡环首都经济圈建设与财政问题	王 库 (248)
➡促进环首都绿色经济圈发展	
财政举措	王 库 董桂祥 许 友 薛春雷 (258)
➡后记	(263)

环首都绿色经济圈发展现状与 财政体制机制研究

——课题研究成果总报告

李春山 程广翔

环首都绿色经济圈是河北省委省政府认真贯彻落实党的十七届五中全会精神，以科学发展观为指导，实施国家区域总体发展战略的战略决策。环首都绿色经济圈的提出，其目的是站在国家战略的高度，为首都发展减压，为河北发展增添活力、拓展空间。环首都绿色经济圈的建设事关河北省经济的长期发展，事关河北省产业结构的优化调整。这就要从环首都绿色经济圈的发展出发，全面、科学地对环首都绿色经济圈的环境现状进行分析，确立环首都绿色经济圈的定位与功能定位，因地制宜，形成战略节点，结合生态补偿，建构绿色环境，正视环首都绿色经济圈建设面临的问题。制定切实可行的环首都绿色经济圈规划目标，关键是在环首都经济圈建设中，进一步完善财政管理体制与运行机制，在财政投入的布局结构上，优化资源配置，制定与环首都绿色经济圈发展相适应的的财政对策。

一、环首都绿色经济圈概况

（一）简介

环首都 14 个县（市、区）总面积 30093 平方公里，占河北省总面积的 15.9%；总人口 516.6 万人，占河北省总人口的 7.3%。2010 年该区域的生产总值仅占全省比重的 6.5%（1306.3 亿元）；社会消费品零售总额

仅占全省比重的 6.8% (455.8 亿元)。

(二) 环首都绿色经济圈的研究背景

1. 总结了河北省的发展特点和优势,环首都地缘优势不可复制。河北环绕北京,有着其他任何区域所不可比拟的独特优势,这也是最大的优势。从燕郊、涿州等地的经验看,建设环首都经济圈,能够有效承接首都产业转移和功能分散,接受首都人才、技术、信息等高级要素的溢出,迅速提升我省发展水平。同时,随着环首都经济圈的成型和发展,我们还可以将其打造成为整合全球资源的战略平台,广泛承接全球产业和技术转移,建设成为全省最开放的地区,并通过梯度辐射带动河北全省又好又快发展。

2. 借鉴了世界一些发达国家的先进经验,首都经济圈不仅仅是一种经济现象,更是一种经济规律,世界各个国家的发展历程已经证明了这一点。首都经济圈作为优质生产要素富集的特殊载体,已成为当今世界最活跃的区域经济中心。几乎任何一个国家都有首都经济圈,目前,许多国家的首都经济圈创造的生产总值占国家的三分之一以上。

3. 顺应北京建设世界城市的发展需求,北京建设世界城市离不开环首都地区的支持。近年来随着经济社会的快速发展,北京像许多国家的首都一样,出现了人口膨胀、交通拥挤、资源紧张、房价高涨、发展空间受限、改善生态环境压力加大等突出问题。借鉴国际经验,分散首都功能势在必行。河北环抱首都,有责任、有义务、也有便利条件为首都疏解压力。

4. 破解环首都贫困带难题,促进区域协调发展。长期以来,环首都地区经济发展落后,仅张家口、承德、保定 3 市就有 20 多个贫困县,且与北京的发展差距逐年拉大。环首都贫困带的形成,有自然、历史等多种原因,其最主要的原因在于首都生态涵养功能要求与当地贫困地区经济社会发展之间的矛盾。解决贫困问题的关键在于由外部“输血”转向自身“造血”,增强其内生的发展能力。必须加快建设环首都绿色经济圈,大力探索绿色经济新模式,才有望实现生态改善与经济发展之间的良性循环,才

能变贫困带为发展带。

（三）环首都绿色经济圈的现状分析

环首都绿色经济圈的优势：区域自然资源丰富，适合发展休闲旅游、特色农业、特色工业，同时由于区位优势，交流便捷，劳务转移便利，能够有效承接首都产业转移和功能扩散，接受首都人才、技术、信息等高级要素的溢出，有效解决北京周边产业层次低、能源资源紧张、污染严重等问题，使京冀以资源环境为纽带结成利益共同体和发展共同体。

环首都绿色经济圈的劣势：面临着长期以来由于多种原因形成的阻碍发展的问题。具体表现为建设用地指标严重不足，交通设施滞后，同时产业结构存在诸多问题——表现在农业产业化程度低；工业经济结构单一，高新技术企业少、自主创新能力差，传统工业产品档次偏低；第三产业中现代物流及特色旅游业起步较晚，对经济增长的拉动作用需进一步提升。

（四）京冀对接的既往回顾

长期以来，在河北与北京的经济合作中，不但缺少国家高度的总体战略性规划，而且在如旅游、交通、农业、通信等的专项合作方面，也大都停留在小范围、浅层次上，缺乏高层次的合作规划。

1. 缺乏有效的对接平台和机制。河北省环首都的 14 个县（市、区）与北京缺乏有效的对接平台和机制，其中既包括沟通对接，也包括基础设施对接、产业对接、生态对接等各个方面。虽然环首都绿色经济圈各县（市、区）在引进新兴产业项目和企业上下了很大的功夫，也引进了一些企业，但由于缺乏有效的沟通对接平台和机制、基础设施无法实现对接等问题，导致合作成果大打折扣。

2. 国家层面缺乏协调统筹。长期以来，京冀对接缺乏国家层面的协调统筹，更多的是京冀双方的洽谈协商，导致一些机制问题、重大相关利益问题久议未决。只有国家层面的协调统筹，才能充分发挥北京、河北各自的优势，使北京与环首都绿色经济圈 14 县（区、市）之间实现优势资源的强强对接，在更大范围、更大空间尺度上来谋划首都及周边区域的整体

发展,提升中国区域经济第三极——京津冀区域的整体竞争能力。

3. 缺失生态补偿机制。在为北京的水源供应、环境保护、森林防火、安全保障等方面做出贡献的同时,影响了该区域的经济总量扩张。为构筑北京生态屏障、保护水源、阻挡沙源,环首都14县(市、区)的一些地区开展了退耕还林、水资源保护、禁牧舍饲、移民搬迁等一系列工作。为减少污染物的排放,不仅先后取缔、治理和关停了众多企业,同时一批化工、冶金、造纸、酿造、矿产开发、钢铁业等限制类项目不能上马。虽然得到了一些补偿,但补偿标准低,无法弥补由此产生的经济损失,而且补偿远远低于北京郊县的标准。生态补偿机制的缺失,不仅影响了该区域各地的经济发展,最终也造成地区间发展失衡。

(五) 环首都绿色经济圈规划目标

战略定位:首都功能转移重要承接地和协作区,北京世界城市建设的重要组成部分;京津冀地区新的增长极及区域协作示范区;河北省经济社会发展的战略引擎和国际化的前沿地区。

发展阶段:2010—2012年,打基础、筑平台;2013—2015年,强功能、增实力;2015—2020年,提水平、上台阶。

二、环首都绿色经济圈的定位与功能分析

(一) 分产业分析——因势利导,科学布局产业

环首都绿色经济圈重点发展的产业,要充分发挥环绕首都的独特优势,全方位和首都合作,承接北京在资金、项目、产业、人才等方面转移的产业。第一产业发展谋划建设绿色农副产品供给基地,提高首都地区食品安全保障水平;第二产业发展立足促进区域创新转化产业体系逐步完善;而第三产业发展则谋划首批打造6个现代物流园区、8个休闲度假基地、5个健身康复基地、5个养老基地、17个宜居生活基地等。针对4个地级市的不同特点,河北省也给予了每个城市不同的产业发展定位。承德市具有旅游、钒钛矿产等资源方面的优势;保定市则要充分发挥历史文化

丰富和低碳城市试点等优势；张家口市则要以能源产业和旅游资源为基础，建设成为京冀晋蒙交界的区域中心城市；廊坊市要以区位独特和信息产业等优势，建设成为京津冀电子信息走廊、环渤海休闲商务中心城市。

具体到行业分类，环首都绿色经济圈行业门类设计科学，行业性质注重“绿色”，强调高端，下面以新兴产业、现代服务业、旅游业为例说明。

1. 新兴产业主要强调“对接”

根据《关于加快河北省环首都经济圈产业发展的实施意见》，要将环首都经济圈建成对接首都的新兴产业带，这是环首都绿色经济圈新兴产业发展面临的机遇。新兴产业带有利于河北省环首都区域在新能源、生物医药、新材料、先进装备制造等领域发挥比较优势，促进区域经济转型升级。

充分发挥环首都绿色经济圈毗邻北京的区位优势，利用北京的资源外溢，更好地实现与北京对接，应建立有效的对接平台和机制。这不仅包括通畅的沟通对接、信息共享，还包括同城一体的规划对接，共享的生态、资源对接，畅通无阻的设施对接等各个方面，最终实现新兴产业的上下游产业对接，推动环首都绿色经济圈各县（市、区）更好的借力发展。

2. 现代服务业主要强调“竞融”

根据环首都绿色经济圈的发展战略，14个县（市、区）着力发展包括金融业、现代信息服务业、现代物流、休闲度假、养老、健身基地、会展经济、服务外包、农村流通服务组织等在内的现代服务业。

在现代服务业的发展中坚持五大原则：立足京冀两地优势互补；坚持生态保护与经济效益统一；坚持14县（市、区）的因地制宜、各具特色；兼顾改造、提升传统服务业；着眼长远、超前规划。

3. 旅游业主要强调“创新”

环首都各县（市、区）旅游资源丰富，但形式传统，急需创新。从旅游总收入看，2010年各县（市、区）中涿水、香河、怀来旅游总收入分别达6.5亿元、4.5亿元和3亿元。

目前各县（市、区）旅游业发展单纯依靠自然资源，以观光旅游为

主,而休闲度假、都市旅游等发展方式尚未完善,形成自然资源优越的地区旅游业发展迅速,旅游资源匮乏的地区发展速度慢的局面。由于宣传渠道较少,旅游网络信息化建设不完善,国内外知名度不高。

环首都地区应开发更多的旅游项目和旅游方式。一是注重差异性。培育与周边旅游景区互补型旅游产品,避免同质化;二是提高娱乐性。在做好休闲观光,满足消费者旅游需求的同时,提高项目娱乐性;三是要注重商业性。结合当地绚丽多彩的民俗文化和民间艺术,加强民俗旅游开发、本土文化资源利用及商旅文联动,增强地方特色,营造项目卖点,挖掘消费潜力,延伸产业链条。

综上所述,环首都绿色经济圈的产业布局具体表现为:建设1圈(以新兴产业为主体的环首都经济圈)、4区(高层次人才创业、科技成果孵化、新兴产业示范、现代物流园区)、6基地(养老、健身康复、休闲度假、观光农业、有机蔬菜、宜居生活基地),聚集产业和人才,带动周围区域经济发展,逐步把环首都地区打造成为经济发达的新兴产业圈、绿色有机的现代农业圈、独具魅力的休闲度假圈、环境优美的生态环保圈、舒适怡人的宜居生活圈,如表1。

表1 环首都绿色经济圈的产业布局细化表

		三河	大厂	香河	广阳	安次	固安	涿州	涿水	涿鹿	怀来	赤城	丰宁	滦平
四区	高层次人才创业园区	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	科技成果孵化园区	√			√	√		√		√				
	新兴产业示范园区	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	现代物流园区	√		√	√			√			√		√	
六基地	养老基地	√		√		√	√	√						
	健身康复基地	√		√	√	√		√						
	休闲度假基地			√				√	√	√	√	√	√	√
	观光农业基地	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	绿色有机蔬菜基地	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	宜居生活基地	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√

（二）分地区分析——因地制宜，形成战略节点

环首都绿色经济区所辖4个市的定位各异，都充分体现了自身的特点和资源禀赋。张家口要建设冀西北地区现代化区域中心城市，打造首都西大门和生态旅游胜地；承德要建设京冀蒙辽地区现代化区域中心城市，打造首都地区皇家文化旅游胜地；廊坊要与北京共建国际门户和国际交往地区，打造首都经济圈的重要支点城市；保定要建设首都地区现代制造业及高新技术产业基地，打造国家低碳产业示范区。

环首都绿色经济圈按照地理位置以及与北京对接的范围可以整合为三大新区，即京东新区、京南新区和京北新区。京东新区定位于以廊坊为中心，包括三河、大厂、香河等；京南新区定位于以保定为中心，包括涿州、高碑店和涞水；京北新区定位于以张家口和承德为中心，包括涿鹿、怀来、兴隆、滦平等。

这三个新区在规划层面上并不是进行简单的区域圈划，在每个新区内都有明确的空间结构。

京东新区主要建设面向京津唐的新兴产业基地和京津冀农产品交易中心，主要采取一核（燕郊及大厂西部核心组团）、三轴（燕郊—三河发展轴、潮白新城—大厂发展轴、京沈高速发展轴）、多组团（三河、大厂东部、香河组团）的空间结构。京南新区的发展目标为首都南部重要的产业新城、文化创意与休闲旅游新区，主要采取一轴（京石发展轴）、两心（涿州中心片区、高碑店中心片区）和多节点（林家屯、涞水组团等）的空间模式；京北新区瞄准建设中国葡萄酒名城、生态新城和北京水源地，打造首都地区生态型高端消费休闲目的地。主要采取了一带（桑干河—洋河生态发展轴）、多节点的空间结构。

（三）生态环境分析——结合生态补偿，建构绿色环境

首都绿色经济圈规划中创造性地提出两个概念：绿道和蓝廊。绿道就是指林带，蓝廊就是指水系。绿道主要为自然景观资源，建设原则为选择依托自然山脊和现状交通，联系区域森林公园及首都圈水源涵养地，将环

首都地区的林草地和基本农田保护区纳入保护范围，与河北、山西、内蒙古的森林体系相结合。绿道具体构建起四类差异化功能的林带网格，张家口结合防风固沙林带，建设三条防风固沙型绿道。张家口、承德、保定境内依托人文景观，建设山区文化观光型绿道。廊坊建设平原景观游憩型绿道。保定建设平原滨水保护型绿道。蓝廊是依托河流和环首都重点发展地区分布，确定了6条河流，即滦河、潮白河、永定河、大清河、赵王新河和子牙河，以及多条次区域蓝廊。绿道和蓝廊建立起了环首都绿色经济圈的生态安全大屏障。

按照“谁受益、谁补偿”的原则，建立包括水资源配置资金补偿和发展性补偿在内的利益补偿机制，是实现生态效益有形化、生态服务有偿化的关键，也是促进地区发展的最公平、最现实、最有效的途径之一。以兴隆县为例，兴隆县自然环境优美，生态环境良好，全县森林覆盖率65.76%，冠居华北县区，素有“天然氧吧”、“京津后花园”美誉。县内共有5条河流发源兴隆流入北京，涉及4个乡镇的651平方公里流域面积。多年来，为保护北京水源，兴隆县在退耕还林还草、节能减排、防风治沙等方面做了大量工作，付出了大量的人力、物力、财力，但目前兴隆没有得到对等、平等的补偿。兴隆为了维护首都用水安全，共有1000余亩稻田和水浇地改为旱耕地，农民收入受到了很大影响，但稻改旱补贴尚未到位。

三、环首都绿色经济圈建设面临的问题

虽然环首都经济圈目前正在保持快速发展态势，但各地发展参差不齐，差距较大。总体来看，该区域存在着产业总体规模小、层次不高，技术创新能力弱，人才、资金匮乏，城市综合承载能力弱等问题，具体如下：

（一）基础公共设施问题

环首都的最大优势就是空间距离近，但空间距离不等同于时间距离，

以三河、香河、大厂为例，距离北京 CBD 路程近，但随着北京东部几条主要进京道路承载压力的加大，如何开辟新的快捷进京通道迫在眉睫。

（二）环首都绿色经济圈伴生的社会管理问题

随着环首都绿色经济圈战略的逐步实施，环首都各县，特别是燕郊、固安、香河等地外来人口将会爆炸式快速增长，这些地区的社会管理难度将会越来越大，如何创新社会管理，加强对流动人口、常住非户籍人口的管理需要认真研究探索。

（三）环首都绿色经济圈伴生的农村问题

环首都绿色经济圈战略实施过程中，环首都各县（市、区）的城镇化速度将逐步加快，如何协调城镇化进程中的新农村建设、基本农田保护、节能减排、失地农民保障等问题需要探索解决。

（四）人才问题

北京与环首都各县（市、区）之间没有形成人才的外溢效应，而是北京对河北的人才具有非常严重的吸聚效应，环首都绿色经济圈的实施与发展需要大量高素质顶尖人才的支撑，如何破解人才短缺的问题需要认真研究。

（五）招商引资的效益问题

包括经济效益、社会效益等多方面的收益，比如，土地的出让收益、建成后的税收收益、本地人口的就业等一系列问题。

（六）统筹促进引进企业与本土民营企业共同发展的问題

环首都战略实施后，必将会有大量引进项目纷至沓来，势必会形成与本地民营企业间的激烈竞争，如何协调这种竞争，需要进行探索，形成引进企业与本土民营企业的良性互动，共同发展。

（七）整合资源问题

环首都经济圈整体优势没有得到充分发挥，仍然和以前一样各县（市、区）各自为战，再加上各县（市、区）与北京通州、大兴、平谷等接壤地区级别上的不对等，各县的对接工作非常困难。

(八) 新兴产业问题

环首都区域发展新兴产业虽目前正在保持快速发展态势，但各地发展参差不齐，差距较大。总体来看，该区域新兴产业发展起步较晚，存在着产业总体规模小、层次不高，技术创新能力弱，人才、资金匮乏，城市综合承载能力弱等问题。

(九) 产品进入问题

我国许多地区的产业定位，都瞄准和挤占北京及周边市场，许多企业不约而同地将市场竞争的重心放在了终端资源的抢夺和流通渠道的梳理上，使得市场竞争更加激烈。在外部竞争压力和内部市场需求的双重挤压下，环首都 14 个县（市、区）要顺利进入北京市场，存在一定的压力。

四、优化资源配置与环首都绿色经济圈发展的财政对策

（一）构建环首都绿色经济圈的财政体制

根据《河北省人民政府关于印发河北省环首都新兴产业示范区开发建设方案的通知》（冀政函〔2011〕19号），对示范区实行“核定基数、超收全返、一定五年”的财政体制，以2010年示范区上缴增值税、营业税和企业所得税省及以下地方留成部分为基数，省及以下“三税”地方留成比核定基数超收部分，5年内全额返还示范区。对政府主导的规模以上异地投资企业直接缴纳的主要税种（增值税、营业税、企业所得税）省及以下地方留成部分，自项目投产之日起，投资（招商引资）主体原所在地政府与示范区可以按双方协商一致的税种、比例和期限共同分享。