



困

京津冀调查实录

KUNJING
JingJinJi DiaoCha ShiLu

境

刘玉海 叶一剑 李博 / 著

· 国家经济地理系列 ·



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



困

京津冀调查实录

KUNJING
JingJinJi DiaoCha ShiLu

境

刘玉海 叶一剑 李博 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

困境：京津冀调查实录/刘玉海，叶一剑，李博著．
—北京：社会科学文献出版社，2012.9
(国家经济地理系列)
ISBN 978-7-5097-3715-6
I. ①困… II. ①刘… ②叶… ③李… III. ①区域经济一体化—
协调发展—调查报告—华北地区 IV. ①F127.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212143 号

· 国家经济地理系列 ·

困境

——京津冀调查实录

著 者 / 刘玉海 叶一剑 李 博

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

责任编辑 / 许秀江

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 白秀红

项目统筹 / 恽 薇

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 13.75

版 次 / 2012 年 9 月第 1 版

字 数 / 185 千字

印 次 / 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3715-6

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

序 一

京津冀一体化，路在脚下

在中国的经济版图上，人们熟知的有长三角、珠三角和京津冀三大板块，其经济总量占全国的比重超过42%，经济学者们称之为中国的“三极”（三个增长极）。其中京津冀这一“极”的发展备受国人关注，不仅是因为它的地位重要，人们有很多期待，更是因为它的发展存在很多复杂因素，人们试图探究明白。

《21世纪经济报道》的三位年轻记者，怀着对京津冀地区科学、协调发展的深切愿望，自2011年下半年开始以系列专题报道的形式对该地区的发展进行了深入调研和思考，并在此基础上形成了《困境——京津冀调查实录》一书。平心而论，《困境》一书并不是理论探索的成果，而是对现实的历史梳理和描述，其中不乏作者深入的思考和智慧的闪光。它提出的问题是严肃、深刻的，它揭示的事实是客观、生动的。当然，书中引用的部分专家、学者的采访记录，也是各位在长期学术研究和实际观察中所得到的个人体会，可谓都是“一家之言”，有一定的参考价值。

其实，从一个国家、一个地区的经济发展来看，都是有一定内在规律的。经济学一般比较强调四大投入要素，即劳动力、资本、资源和技术；而区域经济学还要考虑四大发展条件，它们是区位、市场、文化习俗（社会资本）和政府政策及服务。这四个投入要素是必要条件，缺

一不可；这四个发展条件是充分条件，它们的不同状态以及不同的组合引发现实中不同地区千差万别的经济发展态势，这也是十分容易理解的。

《困境》一书提出的问题是，在一个基本条件相差不大的地区（如京津冀）为什么会出现三个行政区经济发展的不同态势，尤其是为什么会在京津周围出现如此严重的贫困带？《困境》一书通过大量事实的挖掘与分析，对区域经济发展中的行政区划割裂、地方政府“公司化”竞争等现象多有诟病，并希望找出在区域空间上如何从非均衡到均衡发展的途径。

这里涉及两个问题，一个是行政区划对经济发展的影响问题，另一个是地方政府在地方经济发展中的作用问题。坦率地讲，行政区划是客观存在的，古今中外莫不如此。行政区划对地区经济发展也必然会产生影响，这也是客观事实，只不过影响有大有小，这要看市场的力量和政府的力量的对比。现在看来，这两种力量各有利弊，都不能盲目迷信。所谓市场的力量，就是亚当·斯密所说的用一只“看不见的手”来“自动调节”市场价格到达资源优化配置，从而使区域经济得以发展。但这里又存在两个问题：一是市场调节作用的发挥必须有公平、正义的市场环境，市场参与者必须是有道德的、遵纪守法的，否则就会出现市场被人操控，市场的公平原则被破坏，从而直接损害广大民众的利益，就会出现坏的市场经济。二是市场力量的发挥通常是比较缓慢的，不可能追求很快的速度。所谓政府的力量，就是指地方政府的主要精力放在了发展地方经济，不管是为了政绩还是为了民生。在现阶段中国经济转型期间，政府主导（或引导）经济有其必然性和必要性的，国人都有共识，大家唯一希望的是政府（包括政府官员）必须是真心实意为民服务的、注重民生改善的，他们必须有担当、有良知。在中国目前的体制下，政府（包括中央和地方）是可以“集中力量办大事”的，但集中力量既可以办成好事，也可能客观上办成坏事，包括地方利益的过分

张扬和市场的人为割裂，甚至有可能有些官员主观上就是为个人、小集团谋利益而不顾国家、人民的利益，这是我们必须时刻警惕和努力避免的。也就是说，政府作用的发挥既有积极的方面也有消极的方面，我们对此必须要有清醒的认识。

就京津冀地区而言，三个行政区的经济发展都有其内在逻辑，但如果将其作为一个整体来看，如何能使其得以实现协调发展确实是个问题。从哲学高度来看，均衡不是常态，而非均衡才是常态。因此，我们只是希望该地区能够有一个比较协调的发展。从经济地理的角度看，这三家行政单位同属一个地理单元，它们在气候条件、生态环境、资源禀赋，包括市场要素等方面都有着千丝万缕的联系，它们应该而且必须在区域协调发展方面有所作为。在当前行政区划尚不能有所调整的情况下，比较能够实现的办法是在三个行政单位之上成立一个有一定权威性的政府间协调机构，如长三角地区所做的那样，在一定程度上是有效的。当年新疆维吾尔自治区曾经出现过一种地区合作模式——“乌昌党委”，直接将乌鲁木齐市党委和昌吉自治州党委合署办公，共同谋划两地的经济发展规划和产业布局，协商解决两地的财政安排和税收划分。这个模式是有很好的制度创新意义的，如果没有意外事件的干扰是可以继续下去并能够达到预期结果的。但很可惜，由于众所周知的原因，它最终没有能继续下去。当然，在京津冀地区能不能参照这个模式，还要看中央的政治决策。此外，我们在考察欧盟的区域经济发展政策时，发现了一个很好的思路。据欧盟政策顾问局及欧洲政策中心介绍，为解决欧盟内部地区之间经济发展的不平衡，欧盟前几年出台了一个旨在促进欧盟内部地区区域经济均衡发展的“凝聚力基金”，该基金总量占欧盟财政资源的40%，基金大部分用于帮助盟内经济相对落后的地区发展基础设施、优化区域产业布局等。从发展理念上看，他们从以前的“A帮B发展”到现在的“A和B共同发展”，真正体现了共同发展的内涵。这个思路是值得我们京津冀地区认真学习的。

事实上京津冀地区目前已经成为一个共同体，已经形成了“你中有我、我中有你，谁也离不开谁”的局面。京津冀地区的协调发展取决于京津冀三方行政长官的发展理念和协调能力。不管是中央出面还是三方政府自行出面，应该要积极构建三方沟通协商机制、利益分配机制，使得京津冀互动能够常态化、规范化和制度化；三方合作领域要“由易入难、由简单到复杂”，优先选择合作基础好、争议少、见效快的领域，三方可研究考虑共同设置合作试点区域，争取三方合作“早开花、早结果”；还要及时评估、及时调整三方合作策略，积极应对新形势、新情况、新问题。京津冀一体化，路就在脚下。

是为序。

施祖麟

国务院参事、清华大学区域与城市发展研究中心

2012年7月

序 二

解铃还需系铃人

《21 世纪经济报道》的记者刘玉海、叶一剑、李博在进行了大量采访和调查的基础上撰写了一部专著《困境——京津冀调查实录》，我读后感慨万千。因为 20 年来我一直坚持着对京津冀区域经济合作问题的研究，对书中提到的问题和各种场面备感亲切，对区域经济合作的困境旧事重提又感到几分酸楚、几分无奈，对提出的解决问题的对策又感到几多欣慰。

作者以京津冀局外人的身份，站在客观的立场上，从国际化、市场化、城市化、工业化、信息化的视角来考察京津冀区域经济合作问题，大胆地揭示了其中尖锐的矛盾，并进行了鞭辟入里的分析。作者在《困境——京津冀调查实录》一书中重点论述和分析了以下几个问题：京津冀当前利益格局形成的历史和原因；京津冀各自的优势和劣势；京津冀和中央“三地四方”的竞合与博弈。

马克思说过：“理论要说服人就要彻底，所谓彻底就是抓住事物的根本。”《困境——京津冀调查实录》一书没有回避矛盾，大胆地指出体制障碍和利益分割是京津冀区域经济合作的根本性的制约因素。全书渗透着实事求是的精神和朴实的文风，没有矫揉造作，没有文过饰非，不讨好任何人，不刻意做文章，而是刻意暴露、解决问题，令人喜读。

《中国省域竞争力蓝皮书》发布 2010 年全国各省、市、区经济综

合竞争力综合评价，北京排名第五，天津第七，河北排名第十一位。但由于人口数量差距大，京津冀三家之间人均可支配财政收入就相差太多了。北京市服务业已经达到 75%，天津服务业也已经过半，而河北省则二产过半，三产只有 34%。说明北京已经达到后工业化阶段，天津即将实现工业化，而河北省还处在工业化中期。

现实是历史的产物，现实中一切问题的答案只能到历史中去寻找。京津冀区域经济协调发展问题是个老问题、大问题、难问题，即“老大难”问题。为什么呢？因为这是个在全世界和全中国都特别特殊的问题。

首先是地理区位特殊——一个省中间包围着两个特大的直辖市，一个是首都，一个是沿海工商业大都市。三省市各自的定位都有一个变化过程。虽然中央 60 多年从来没有将北京定位为全国经济中心，但是北京自己一直在为建成经济中心而奋斗。天津有运河漕运的历史，商业传统悠久。1860 年开埠后，天津对外经贸大发展，至 1937 年已经成为北方经济中心。北京和天津本来隶属直隶省即河北省，20 世纪先后“独立”出去。被挖出去最好最发达的两个市，河北省自身被割得四分五裂，从此没有了自己的经济中心；北京有政治优势和人才优势，天津有沿海和海港优势、工商业基础发达的优势，天津市经济发展的潜力非常大。这两个直辖市在市场化、工业化、城市化的过程中极化效应非常大，不断吸纳河北的资金、人才、项目，而河北省沿海直到 21 世纪才得到大开发，致使河北的经济发展被京津甩在了后边。京津冀区域内城乡之间、区域之间收入差距过大，特别是在太行山和燕山还存在着连片的贫困地区，即环京津贫困带。这是区域经济合作的第一个障碍。因为区域经济合作的基础是互利，不是施舍。

其次就是牵扯到京津冀和中央“三地四方”利益格局和行政区划、现行财政体制等极其复杂的大问题。即使京津之间也存在着“谁是老大”的双核之战。这种行政割据使得京津冀区域经济一体化进展不太

顺利。

这些问题在《困境——京津冀调查实录》一书中都有比较充分的论述。

解铃还需系铃人，随着国家“十二五”规划的制定与实施，京津冀区域经济合作展现了令人振奋的前景。京津冀区域经济一体化、首都经济圈纳入国家“十二五”规划，河北沿海地区发展规划已经上升为国家战略，冀中南地区被列为国家层面的重点开发区域，同时将太行山、燕山连片贫困地区纳入国家“十二五”重点扶贫开发规划。随着这些国家战略规划的实施，河北省的投资集聚效应将很快显示。河北省下决心打破城乡之间、区域之间的双二元结构，促进社会整合，促进社会融合。随着工业化的完成，京津极化效应也将逐渐弱化，其辐射效应将逐渐显示出来。

杨连云^①

2012年7月

① 杨连云，河北省社科院原副院长，曾任中共张家口市委常委、宣传部长，第九届政协河北省委员会委员，现在为享受国务院政府特殊津贴专家、国家社会科学基金项目学科评审组专家、第十届省政协财经委特邀委员。长期从事区域经济学、生态经济学和马克思主义哲学原理的研究。

前 言

首都，总是比其他地区更引人关注。原因之一，或许在于它们本来就比其他地区更富裕。

睽诸全球各国经济格局，除个别例外，大凡首都所在地区，均是该国经济最兴盛繁荣之域。此一现象，业界谓之“首都经济圈”现象。

中国过去就是如此。无论长安、洛阳还是开封，均是当时的政治和经济中心。

宋代以后，中国的这一格局发生显著变化，政治中心北移而经济中心南移——都城从传统的黄河一线的长安、洛阳、开封北迁至华北平原北部边缘的燕赵地区，而经济中心则从中原地区南移至长江流域。政治与经济中心发生分离。

这一格局在此后维系了近千年，直至1949年鼎革以后，在中央高度集权、与苏联结盟的背景下，清朝“龙兴之地”东北成为共和国工业巨子，真正成为共和国的龙兴之地，并由此改变宋代以来南重北轻的经济格局。

历史的吊诡之处在于，它总是充满意外。短短十余年的改革开放，便将共和国建设者倾举国之力打造的工业重镇东北在中国政经版图上的显赫地位笼罩在了愁云惨淡的“下岗潮”之中，中国经济格局复归“南重北轻”之象。

中国自1978年以来的30年改革开放，不仅改变着全球经济格局，亦使国内经济格局发生重大变化：新中国成立以来所精心布置的相对均

衡的经济格局被打破，传统工业重心东北和京津冀地区在中国政经版图上的位置持续下滑，取而代之的是已融入全球经济体系的珠三角和长三角地区的迅速崛起，中国经济南北失衡的格局日益加剧。

2006年以来，中央政府通过相继出台一系列区域经济发展规划，试图调整、优化国民经济在区域空间上的布局。京津冀地区以其在中国经济版图上的独特地位而被寄予厚望，加强京津冀地区发展、打造中国经济第三极的呼声此起彼伏。但与其他区域发展规划顺利出台所不同的是，京津冀地区发展规划遭遇难产，迟迟未能出台。京津冀地区由此成为中国区域经济协调发展“最难啃的一块硬骨头”。

在此背景之下，本书三位作者所在的《21世纪经济报道》“国家经济地理”栏目自2011年下半年以来，开始以系列专题的形式对京津冀地区的发展进行深入调查和剖析，试图追问京津冀地区一体化发展的真实的政经逻辑如何展开，其未来又在哪里。本书的内容正是在这组系列专题报道的基础上，进一步梳理、修改、评析以后所形成，希望能够在增强读者阅读快感的同时，也可以更清晰地展示京津冀地区发展的政经逻辑。

我们通过之前一系列现场调查发现，京津冀地区的一体化发展难言成功，甚至堪称中国区域经济一体化协调发展失败的经典样本之一：京津冀三方尽管各为自我发展困境所累，但一体化协调发展却依然未能展开，行政区隔之下，京津冀区域内难有一个真正的赢家。

当然，京津冀三地加上中央决策部门一方，并非没有为这一地区发展单个城市和整个地区走出困境做过努力，然而当每一个地区着眼于自身条件而作出自以为正确的努力时，实际上反而离区域协调发展的目标越来越远。其背后所体现的实质性问题之一就是，京津冀地区经济发展被行政思维层层包裹，政府每一次推动区域一体化的战略决策，最后都在实际中无一例外地被行政化。

可资对比的是，珠三角地区与长三角地区，在成功融入全球产业链

发展体系的同时，其区域内部的融合也相对更加紧密，区域经济发展中的产业梯度转移也在这两大区域内变为现实。

京津冀地区区域协调发展的困局给我们带来的另一个思考是，地方政府“公司化”的区域竞争，在某种程度上助推了中国30年的经济发展，同时也带来一个重要警示，如果任由地方政府“公司化”的区域竞争态势继续，包括京津冀地区在内的中国区域经济一体化协调发展依然难寻成功的样本。

实际上，这种行政力量无边界地调配经济资源、行政力量决定发展的先后顺序本身，是发展权的不平等。这种发展权的不平等，既存在于不同行政区域之间——其发展权的大小由其在政治上的地位高低而定，在京津冀地区，自然是北京高于天津，天津高于河北；也存在于不同经济行为体之间。二者叠加，形成双重发展权的不平等，自然会使区域内部分发展失衡，坏上加坏，同时也会削弱该区域整体的发展活力与竞争力。

发展权决定着发展的结果。就京津冀地区而言，如果发展权不平等的局面得不到实质性改变，“中国经济第三极”将永远停留在愿望阶段，区域内的龃龉不断仍将持续，三地各自的困境也将依然无解。反之，如果发展权得以均等化，区域内将形成市场的均衡，整个区域将充满活力与竞争力。

如果京津冀这一中国行政色彩最浓厚的地区都能形成平等的发展权，整个中国也将会在发展权平等的情况下，形成要素的自然流动，呈现自发的经济均衡。那时，京津冀是否是“中国经济第三极”已不再重要，人们也用不着操心中国经济格局失衡的问题。

综上所述，本书在表述以京津冀为代表的中国区域经济一体化协调发展困局的同时，也对包括该地区在内的区域经济一体化协调发展充满期待，这当属成为支撑中国经济发展转型的一个重要探索，对整体经济发展在空间区域上如何实现从非均衡到均衡的发展，亦具有重要价值。

目 录

前 言	1
-----------	---

上篇 京津冀没有赢家

第一章 环首都贫困带： 贫穷有边界	3
赤城无归宿	3
十三不靠“张老三”	16
第二章 廊坊：十年一觉繁华梦	26
第三章 天津百年沉浮	39
第四章 北京：无法独善其身	60
北京经开区 19 岁：亦庄离“亦庄城”有多远？	77

中篇 京津冀一体化突围

第五章 京津咫尺若天涯：最具中国特色的双城记	91
第六章 天津再开放	98
泰达路径：从开发区到城市	98
滨海新区：开放！更开放！	102
东疆崛起：港城天津的传承与未来	110

深化干部人事制度改革：天津不只是开放	115
第七章 河北再选择： 面朝大海，能否春暖花开	126
河北战略向海	126
唐山城乡等值化实验：城市更像城市，乡村更像乡村 ...	141
自我救赎的廊坊样本	147
廊坊不要再当京津“后花园”	152
环首都绿色经济圈值得商榷	155

下篇 京津冀的逻辑与抉择

第八章 京津冀的逻辑	161
杨连云：河北正因为靠着京津才落后	161
行政区划增加了京津冀一体化的成本	165
第九章 京津冀的未来选择	170
吴良镛：北京可以不摊大饼	170
附 录	181
对话吴良镛	181
穆学明：“京津合并，我还是这个观点”	188
天津、河北一定要联合起来	191
跋	197

◎ 上 篇 ◎

京津冀没有赢家

【导 言】

即便不用追溯至遥远的古代，而只是从新中国成立算起，京津唐工业区的名噪一时也使京津冀地区在中国政经版图上地位举足轻重。这使其有资格被人寄予厚望。

然而，残酷的现实表明，直到目前，“中国经济第三极”还只不过是人们一厢情愿的美好设想。京津冀非但没有通过紧密经济联系实现区域崛起，反而因各自为政、画地为牢、龃龉不断而成为没有赢家的地区。

自新中国成立以来，北京凭借首都之便，为所欲为，城市定位摇摆不定，城市职能持续膨胀，造成的后果是，北京城市规模急剧扩张。但“行政之城”的本色又使其拒绝以平等开放的态度审视城市、经济的发展，导致城市治理的一系列失策。于是一系列大城市病接踵而来，使这座看起来繁荣的现代大都市戾气遍地、深受折磨。

天津，作为首都北京传统的卫城，因在近代成为东西交流的前沿阵地而在民国时期繁盛一时。但这座天然是北京羽翼之下的城市，在新中国成立后因长期被遮蔽于北京的光环之下而得不到重视与发展，充满着自豪、失落、无奈与不满。观近十年以来的超常繁荣，在舆论和研究者的眼中，亦充满质疑，可持续发展问题依然存忧。

环绕京津的河北，亦不能孤独的存在，更无法孤独的繁荣，其在京津两城各自为烦恼所困的同时，依然延续着作出牺牲以屏障首都的“命运”。长期被抑制发展的河北只能成为京津大都市外围的“黑暗”地带，环京津贫困带的存在，直接而又雄辩地证明了该地区经济协调发展的失败。

京津冀，一个区域经济发展零和游戏的样本。