

住房和城乡建设部城乡规划司 编著
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)



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

京津冀城镇群协调发展规划

(2008-2020)

住房和城乡建设部城乡规划司
中国城市规划设计研究院 编著

 商务印书馆
The Commercial Press
2013 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

京津冀城镇群协调发展规划(2008-2020)/住房和城乡建设部城乡规划司,中国城市规划设计研究院编著. —北京:商务印书馆,2013

ISBN 978-7-100-08582-3

I. ①京… II. ①住…②中… III. ①城市规划-研究-华北地区 IV. ①TU984.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 187368 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

京津冀城镇群协调发展规划(2008-2020)

住房和城乡建设部城乡规划司 编著
中国城市规划设计研究院

商务印书馆出版
(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行
北京中科印刷有限公司印刷
ISBN 978-7-100-08582-3

2013 年 12 月第 1 版 开本 880×1240 1/16
2013 年 12 月北京第 1 次印刷 印张 33 1/2

定价: 295.00 元

建 设 部
北京市人民政府 文件
天津市人民政府
河北省人民政府

建规〔2008〕53号

关于印发《京津冀城镇群协调发展规划
(2008—2020)》的通知

北京市规划委员会、天津市规划局、河北省建设厅：

为实施《城乡规划法》，贯彻落实中央提出的推动区域协调、促进东部地区“两个率先”发展的要求和国务院关于《北京城市总体规划(2004—2020)》、《天津市城市总体规划(2005—2020)》、《河北省城镇体系规划(2006—2020)》的批复，促进京津冀城乡区域的协调和可持续发展，建设部与北京市、天津市、河北省人民政府完成了《京津冀城镇群协调发展规划(2008—2020)》(以下简称《规划》)。现印发你们，请认真落实。

京津冀是我国具有首都地区战略地位的重要城镇密集地区。促进京津冀地区城镇协调发展，增强城镇群综合承载能力，提升城镇群的辐射带动作用，对于实施国家区域发展总体战略，推进滨海新区等开放开发重点地区的统筹协调发展都具有重要意义。

要将《规划》切实落实到相关法定规划的制定、实施和城乡规划建设管理过程中。要依据《规划》，在城镇空间布局、资源开发利用和保护、生态环境保护、基础设施和公共服务设施建设、重大建设项目布局和新农村建设等方面加强区域协作，落实《规划》提出的区域协调机制。对《规划》实施中的重大问题，应及时向建设部和北京市、天津市、河北省人民政府报告。

附件：《京津冀城镇群协调发展规划（2008—2020）》



二〇〇八年三月三日

《京津冀城镇群协调发展规划(2008-2020)》

编写人员

主 编 汪光焘

副主编 仇保兴 宋恩华 陈 刚 熊建平

编委会(以姓氏笔画为序)

王 飞	尹海林	冯忠华	师武军	朱正举	孙安军
苏蕴山	李 迅	李晓龙	李晓江	张 勤	施卫良
唐 凯	黄 艳	霍 兵			

编写人员(以姓氏笔画为序)

于文学	门晓莹	王东宇	王晓东	王新峰	叶裕民
付殿起	冯忠华	师 洁	吕红亮	朱 波	朱胜跃
刘 扬	刘贵利	孙安军	苏迎夫	李书严	李 迅
李 枫	李晓龙	汪 科	张圣海	张 波	张 博
张 勤	陈怡星	陈 波	陈景进	郑文良	郑 皓
赵永革	赵 朋	赵 峰	郝天文	贺灿飞	郭兆敏
郭志刚	唐 凯	黄 玫	盛 况	崔建甫	彭 珂
傅 爽	谢从朴	鲍 龙	蔡力群	臧 华	潘海霞

专题编写人员

专题一：区域产业功能体系与空间协同发展专题研究

北京大学 贺灿飞 孟晓晨 刘作丽

专题二：人口流动与统筹城乡发展专题研究

中国人民大学 叶裕民 李彦军

专题三：综合交通体系与城镇发展关系专题研究

中国城市规划设计研究院 朱胜跃 殷广涛 赵一新

专题四：海岸线保护利用专题研究

中国城市规划设计研究院 王东宇 戴菲 马琦伟 等

专题五：城镇群协调发展与气候环境关系专题研究

北京市气候中心、天津市气候中心、河北省气候中心 李书严
于长文 郭军 赵黎明 等

专题六：区域协调发展实施政策框架与机制专题研究

北京大学、中国人民大学 张波 刘江涛

序

——写在《京津冀协调发展规划(2008-2020年)》出版之时



(原建设部部长)

随着经济全球化和国家城镇化进程的加快,国家竞争力和综合国力的提高越来越依赖于以中心城市为核心的城镇群实力的壮大。京津冀城镇群处于我国城镇体系中的核心区域,是参与全球竞争的重要节点。国家“十一五”规划明确要求,京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等区域,要继续发挥带动和辐射作用,加强城镇群内各城市的分工协作和优势互补,增强城市群的整体竞争力。

2006年9月,建设部组织开展《京津冀城镇群协调发展规划(2008-2020年)》(以下简称《规划》)编制的筹备工作,成立了由我任组长,仇保兴、陈刚、陈质枫、柳宝全等同志任副组长的规划编制工作领导小组,邀请吴良镛、周干峙、邹德慈等各相关领域的知名专家组成规划专家组,由中国城市规划设计研究院牵头,北京大学、中国人民大学、北京市气象局、中国科学院等单位参与,两市一省规划院配合,成立规划编制组正式开展规划编制工作。在深入调查研究和反复评估论证的基础上,历时一年半,完成了《规划》编制,于2008年3月3日,由建设部、两市一省政府联合发文颁布实施。

本《规划》编制具有以下几个明显特点:

一是,《规划》立足于促进相关法定规划的实施。2005年至2006年初,《北京城市总体规划(2006-2020)》、《天津市城市总体规划(2005-2020)》和《河北省城镇体系规划(2006-2020)》相继得到国务院批复。同时,建设部依据《城乡规划法》编制完成了《全国城镇体系规划》。《规划》编制既是落实国家对该地区城镇发展的战略部署,促进地方法定规划的实施,也是落实《全国城镇体系规划》对京津冀城镇群发展目标的要求,在更大的区域层面达成共识,促进该地区城镇化健康发展。因此《规划》本身具有法定化的特征。

二是,《规划》体现了区域协调、城乡统筹的核心思路。《规划》将两市一省相关规划统一成为一个跨完整行政区的城镇群,主要包括:城镇群发展目标与定位、城镇功能体系构建、城乡空间统筹发展、跨省域的生态环境保护、跨省域的交通支撑、规划的实施等方面。《规划》鼓励并推动区域协调、城乡统筹制度的形成。如,京冀联合进行风沙源、水源治理及生态跨区补偿机制,海河流

域对口支援河北水源地及支流口湿地建设机制,都市食品链供应制度,京津冀旅游通票,绿色通道及水港制度,区域高速公路联网计费制度等。

三是,《规划》重点突出相关规划实施过程中区域性重大问题的协调。从区域整体利益出发,通过制定土地、水、生态环境等保护和协调的原则,《规划》加强沿海港口、机场等区域性重大基础设施的衔接;通过制定规划实施的政策框架,推动实施机制的建立与完善,发挥两市一省政府实施规划的职能,深化、细化和落实《规划》要求。经两市一省一部联合批准《规划》,形成“共同批准、分头落实”的协调机制,为两市一省政府加强协调合作,有效配置公共资源,制定公共政策提供了重要依据。

《规划》实施五年来,对京津冀区域内城乡规划与建设工作提供了有力的政策依据和明确的空间协调要求。一是规划有力地促进了两市一省职能调整、优化和提升,如首钢等企业搬迁到唐山到沿海地区,河北省大力推动区域中心城市建设,培育城市区域职能,规划和实施两环战略(环首都和环渤海),天津进行滨海新区和主城区职能调整等。二是规划对具有影响区域的重大事件和项目选址做出了预判和指导。北京申奥期间,京津冀分担了奥运赛会组织、食品供应保障、赛会旅游等职能,并通过共同努力,保证赛会期间的空气质量并形成区域联动机制;在区域绿道、南水北调、首都二机场选址及临空经济区建设、疏港通道、高速公路、高铁等区域型设施的选址、定线、站场选择等方面展开充分协调和合作。三是《规划》成为相关地方规划的重要依据。如,环京津地区协调发展规划,环首都绿色经济圈规划,环渤海地区发展规划,首都区域空间发展战略研究,天津市城市总体规划修改,廊坊市城市总体规划修改等,都将《规划》作为重要原则指导和依据。

党的十八大确立了全面建成小康社会的宏伟目标,明确提出要科学规划城市群规模和布局,增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。《京津冀城镇群协调发展规划(2008-2020年)》在此时出版,希望能为地方各级领导干部、广大城市规划工作者和城乡建设者,贯彻落实十八大精神,科学研究编制城镇群发展规划提供借鉴参考,集思广益,总结提高,为促进我国大中小城市和小城镇合理分工、功能互补,集约发展做出积极贡献。

2013年10月12日

目 录

序

第一部分 京津冀城镇群协调发展规划文本

第一章	总则	3
第二章	区域发展目标与战略	6
第三章	区域协调与城乡统筹	12
第四章	生态环境保护与资源节约利用	23
第五章	区域综合交通体系支撑	29
第六章	规划实施	33
附图		35

第二部分 京津冀城镇群协调发展规划总报告

导言	47
第一章 国家要求和发展目标	52
第二章 问题、趋势与发展战略	64
第三章 区域功能体系构建	99
第四章 城乡空间发展格局	118
第五章 重大设施支撑与保障	139
第六章 协同区发展政策指引	160
第七章 规划实施与保障措施	168

第三部分 京津冀城镇群协调发展规划专题研究

专题一	区域产业功能体系与空间协同发展专题研究	177
专题二	人口流动与统筹城乡发展专题研究	253
专题三	综合交通体系与城镇发展关系专题研究	337
专题四	海岸线保护利用专题研究	391
专题五	城镇群协调发展与气候环境关系专题研究	447
专题六	区域协调发展实施政策框架与机制专题研究	489

第一部分

京津冀城镇群协调发展规划 文本

第一章 总则

第一条 规划背景

1. 经过 30 年的改革开放,我国经济社会发展已进入新的阶段,呈现新的阶段性特征。落实科学发展观,构建社会主义和谐社会已经成为经济社会发展的重大战略思想。国家“十一五”规划中提出要促进区域协调发展,促进城镇化健康发展;中央多次强调指出东部地区发展是支持区域协调发展的重要基础,要在率先发展中带动和帮助中西部地区发展。“十七大”报告明确提出“继续实施区域发展总体战略,以增强综合承载能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极”。以城镇群作为空间载体推动工业化和城镇化发展,也是当今世界各国发挥区域整体优势,参与全球竞争与合作的主要形式。

2. 京津冀城镇群已成为我国继珠三角、长三角之后,东部地区又一个经济总量大、人口众多、城镇较为密集、发展速度快和发展条件好的区域,在全国发展格局中具有一定的领先优势。按照《全国城镇体系规划》要求,京津冀城镇群是国家重点管理地区,需要在推进城镇化进程中协调好城镇发展。当前,天津滨海新区开发开放已纳入国家发展战略布局,继深圳、上海浦东之后,成为中国经济新一轮发展的第三增长极,成为贯彻落实科学发展观的排头兵;同时,北京确立建设现代国际城市的发展目标;中央提出唐山曹妃甸科学发展示范区的建设,河北省提出建设沿海强省的发展战略。这一系列举措使京津冀城镇群在国家发展格局中的战略地位日益突显,标志着京津冀城镇群的发展进入了崭新的历史时期,将引领我国北方地区经济社会快速发展,同时在面向东北亚参与国际竞争与合作中,也将发挥核心区域的作用。

3. 2005 年至 2006 年初,国务院相继批复了《北京市城市总体规划》、《天津市城市总体规划》和《河北省城镇体系规划》,各项相关的规划实施工作陆续展开。由于京津冀三地关系非常密切,区域整体的协调发展能够促进三个法定规划更好的实施。因此,本次规划从区域整体利益出发,以协调落实两市一省城乡规划的实施为重点,为政府间开展协作、共同配置公共资源、保护生态环境和制定公共政策提供重要依据。编制京津冀城镇群(以下简称“京津冀”)协调发展规划,也是贯彻党的十七大精神,落实国家对这一地区城镇发展战略部署,深化国家关于改革开放和加快发展各项要求的需要。该规划对于推进京津冀以及环渤海地区经济合作与协调发展,促进这一地区城镇化健康发展具有重要的现实意义。

第二条 规划期限与范围

1. 本次规划期限为 2008-2020 年。

2. 城镇群空间范围涵盖北京、天津、河北的完整行政辖区,总面积 21.36 万平方公里。2005 年京津冀地区总人口 9 432 万人,城镇化水平 49.3%;地区生产总值 20 680.04 亿元,占全国的 11.3%;人均国内生产总值 21 925.4 元,是全国的 1.56 倍。

第三条 规划指导思想与原则

1. 规划坚持以科学发展观为指导思想,在区域发展的新背景、新要求、新趋势下,重新审视京津冀区域发展特征;从落实国家战略的角度,制定城镇群长远发展目标与发展战略,构筑符合“五个统筹”发展要求的区域功能和空间体系,为京津冀实现跨越发展奠定基础。

2. 从落实两市一省规划的角度,明确两市一省规划在实施过程中,需进一步加强区域协调、相互衔接的重点和对策,提出推动规划实施的建议。

3. 规划编制遵循“依法规划、重在落实、突出重点”的工作原则,立足解决实际问题。

第四条 针对性的工作目标

1. 两市一省规划已注意到相互衔接的必要性。北京确定了“国家首都、国际城市、文化名城、宜居城市”的发展定位,指出京津冀的整体发展将为北京城市持续快速发展提供支持。天津提出“国际港口城市、北方经济中心和生态城市”的发展目标,并将加强区域合作、加强与周边城市基础设施的衔接,作为其重要的发展战略。河北省提出建设经济社会发展沿海强省,着力培育沿海城市连绵带,并提出“融入沿海、联合京津、平等错位、合理分工”的发展思路。体现了三地政府在新思路与机制、推动京津冀资源的共同配置、加强区域合作等方面迈出实质性步伐。

2. 国务院在对两市一省规划的批复中,都重点强调要处理好区域协调发展的关系。“北京市的城市发展必须坚持区域统筹的原则,积极推进京、津、冀以及环渤海地区经济合作与协调发展。要加强区域性基础设施的建设,逐步形成完善的区域城镇体系,促进产业结构的合理调整 and 资源的合理配置”;“天津市的规划建设要注意与京津冀地区发展规划的协调,加强区域性基础设施建设,促进产业结构的合理调整和资源优化配置。特别要注意加强与北京市的协调,实现优势互补、协调发展,提高为首都、环渤海以及北方地区服务的功能”;“河北省要充分利用环京津和环渤海的区位优势,注意与周边地区优势互补、相互促进、共同发展”。

3. 由于行政区划的限制,两市一省规划在区域空间组织、城镇功能定位、产业协同发展、交通基础设施共建共享、生态保护与资源利用等方面的相互衔接还有所欠缺,面临区域性的问题缺

乏有效的解决手段,这正是本次城镇群规划需要落实的重点。同时,新时期,国家对京津冀地区协调发展提出了更高的要求,国家发展改革、国土、交通、环保等部门编制的相关规划也都对区域整体发展提出了原则和要求,相关规划的实施需要与城乡规划进行必要的衔接和落实。

第五条 规划的重点内容

1. 把握整体发展趋势,推动区域功能体系完善。在新的发展趋势要求下,有针对性地制定发展战略来推动区域功能体系的完善,并以此协调京津冀空间组织与布局,推动两市一省规划各自发展定位的实现,支撑区域总体发展目标的落实,促进区域新格局的形成。

2. 构建区域生态安全格局,实现资源节约和环境友好。京津冀生态环境的保护与建设是国家和区域发展一直关注的核心问题,两市一省规划对此也给与了高度重视。在经济快速发展的同时,三地政府共同推进保护区域生态环境、合理利用资源是城镇群实现跨越发展的重要前提。

3. 促进健康城镇化发展,推进社会主义新农村建设。京津冀城乡二元结构明显,尤其京津两大中心城市与周边农村地区存在着巨大城乡差距,为整体发展带来巨大挑战。三地政府应共同促进人口的合理流动和集聚,积极有序地推进城镇化进程,不断增强城镇对农村的带动作用,推动社会主义新农村建设。

4. 注重交通通道和设施布局的衔接,构筑一体化区域综合交通体系。随着京津冀洲际门户的形成和沿海产业大规模的布局,区域交通与城镇和产业发展的关系将更为紧密。两市一省规划中也明确了交通通道和重大设施布局相互衔接的具体内容,国家相关部委的专项规划也提出了相关要求。因此,构筑多层次、一体化区域综合交通体系对城镇群整体发展具有重要的引导作用,也是推动两市一省规划实施的有效途径。

5. 以落实规划为目标,提出实施政策与保障机制建议。立足解决实际问题,明确两市一省规划实施中需要共同协商和重点协调的具体问题,并针对实施规划的政策与保障机制提出具体建议,充分发挥各级政府和建设主管部门的作用,推动城乡规划实施的体制创新。

第二章 区域发展目标与战略

第一节 趋势与特征

第六条 区域职能面临转型的关键时期

1. 京津冀因其首都地区和北方出海口的战略地位,将在启动北方发展,推动国家与世界的全面对接,以及构建协调均衡的国土发展格局方面发挥不可替代的作用。

2. 京津冀在人力资源、科研机构、金融服务等方面所具备的创新能力在国内具有明显的比较优势。天津滨海新区被国家定位为综合配套改革试验区,赋予了“先行先试”的制度创新政策,借助京津冀一体化发展平台,将推动城镇群整体在国家战略中发挥自主创新领域的先导作用。

3. 国家战略的实施,有助于推动区域职能实现历史性的转型,京津冀将迈向经济和政治职能并重发展的阶段,在继续强化保障国家政治、社会稳定的政治职能基础上,其经济职能的战略地位将会有本质性的提升。

第七条 沿海开发推动区域格局转变

1. 随着天津滨海新区成为引领全国发展的增长极,唐山曹妃甸建设科学发展示范区,沧州渤海新区的产业集聚,以及一大批重大产业项目建设和沿海城镇发展壮大,京津冀将步入沿海引领发展的阶段。沿海产业集聚将显著提升城镇群主导产业的国家影响力和竞争力,而由海洋向陆地延伸、区域分工协作、多元化产业体系的建立,将逐步取代原有立足于自身矿业资源、分散独立的生产模式。

2. 沿海推进的深入发展将进一步促进天津、唐山和沧州等沿海城市对内陆地区的辐射和带动作用,并推动城镇群海陆联动发展新格局的形成。这将有利于京津冀沿海地区与辽中南和山东半岛地区的对接,共同促进环渤海地区的长远发展,从而更好的辐射带动“三北”地区。

第八条 首都影响力进一步提升

1. 首都北京始终是影响京津冀整体发展的重要因素之一。北京总体规划中进一步明确了强化首都职能的重要性,保障首都地区政治安全与社会稳定必然是京津冀的首要任务,而确保和

加强首都政治职能也会推动城市和区域经济快速发展。

2. 北京要实现现代化国际城市的发展目标,需要在区域的支持下,使国家政治、文化、经济管理、科技创新、信息、旅游等高端职能得到强化和提升,并进一步向心聚集。同时,北京产业结构优化升级、服务业加快发展,将成为京津冀构筑生产服务网络的主要动力。一些传统职能将在更广泛的区域内重构,对北京周边地区形成辐射带动,迅速提升周边城镇服务能力,逐步完成首都功能区域化;最终推动区域服务网络的形成,改变目前京津双核集聚的区域空间格局,促进区域协调发展。

第九条 资源环境压力日益严峻

1. 强化生态保护和保障农业生产是实现京津冀快速发展的前提条件。京津冀生态保护的意义不仅在于本地区,还在更大区域内承担着非常重要的作用。京津冀西部和北部山区是三北防护林带的重要组成部分,也是京津冀重要的生态屏障和水源涵养区。京津冀是全国最缺水的地区之一,两市一省人均水资源量均不足 300 立方米,约为全国水平的 1/8,水资源短缺已成为制约区域社会经济快速发展的关键性因素。

2. 冀中南地区耕地资源丰富,而土地后备资源不足,只占京津冀地区的 8.4%;土地后备资源主要集中于北部地区,需要承担生态涵养功能,且可开发程度不高。

3. 随着区域经济社会的快速发展,京津冀生态环境质量呈现持续下降的趋势。河流水体、滨海湿地和海洋环境面临严峻的挑战,水资源短缺、耕地锐减等问题日趋突出,能源供应需要更完善的通道保障。随着新一轮工业化发展和城镇化推进,将进一步加大资源环境的压力,上述问题将长期存在。

第十条 人口发展进一步向中心城市集聚

1. 京津冀是全国人口密度最高的地区之一,人口规模大,增长速度快。北京人口快速增长成为拉动区域人口增长的主体;天津人口增长速度较慢;河北省人口增长速度呈下降趋势,异地城镇化特征明显,是北京和天津外来人口的主要输出地。

2. 京津冀将成为快速城镇化重要承载地,人口自然增长将逐步进入慢速稳定发展阶段,外来人口增长将成为影响人口总量变化的主导因素。西北山区城市在生态环境保护方面具有重要的战略地位,人口增长将受到严格控制。而北京的新城建设和以天津滨海新区、唐山曹妃甸、沧州渤海新区为代表的沿海新兴发展地区,以及河北 11 个地级市的中心城区和一些发展条件较好的县级市、县、小城镇将构成吸纳人口增长的主体。这些城镇综合承载力的普遍提升是避免特大城市、大城市人口过度聚集,实现健康城镇化的必要保障。