



京津冀区域协同发展的 法律保障

谢辉 魏勃 张晓凤◎著

JingJinJi QuYu XieTong FaZhan De FaLü BaoZhang



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

2015 年度河北省社会科学发展研究课题 (课题编号: 2015031254)

京津冀区域协同发展的法律保障

谢 辉 魏 勃 张晓凤 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

京津冀区域协同发展的法律保障/谢辉, 魏勃, 张晓凤著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5130-3650-4

I. ①京… II. ①谢… ②魏… ③张… III. ①区域经济发展—法律保护—研究—华北地区 IV. ①D927. 202. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 146860 号

内容提要

京津冀区域协同发展, 既是解决区域环境问题、推进区域协调发展的战略需要, 也是实现京津冀地区优势互补、打造以创新为特征的我国经济第三增长极的重要途径。本书在综合分析京津冀区域协调发展的优势、劣势、机会、威胁的基础上, 试图对其协调发展程度做出理性的判断, 全面地剖析京津冀区域协调发展中面临的问题, 进而提出对京津冀协调发展具有针对性的策略建议, 为协调发展提供法律保障。最终目的是通过这些措施可以促进京津冀区域平衡发展, 推动未来京津冀地区协同发展, 最终形成资源共享、优势互补、良性互动的区域联合体, 达到良性的可持续发展。

责任编辑: 刘晓庆 于晓菲

责任出版: 孙婷婷

京津冀区域协同发展的法律保障

JING JIN JI QUYU XIETONG FAZHAN DE FALÜ BAOZHANG

谢辉 魏勃 张晓凤 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

电 话: 010-82004826

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010-82000860 转 8363

发行电话: 010-82000860 转 8101/8029

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 720mm×960mm 1/16

版 次: 2015 年 12 月第 1 版

字 数: 210 千字

网 址: <http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编: 100088

责编邮箱: yuxiaofei@cnipr.com

发行传真: 010-82000893/82003279

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 14

印 次: 2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

ISBN 978-7-5130-3650-4

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

导 论

随着经济全球化和区域一体化的不断推进，全面统筹、可持续协调发展成为区域经济发展的重要途径和根本要求。区域经济发展不平衡是当今世界普遍存在的问题，也是我国经济发展中遇到的最大问题。区域经济发展不平衡已经成为我国经济发展的瓶颈，是我国政府努力调控的重要目标。统筹区域协调发展是树立和落实科学发展观的必然要求，是整个国民经济和谐、健康发展的基础和前提，是构建社会主义和谐社会的重要保障。

在我国改革开放的过程中，伴随着一系列地区经济发展不平衡、不协调的问题。由于各地区之间在资源条件、生态环境、劳动力资源以及体制和制度等方面存在差异，导致各地区经济发展极不平衡，经济发达地区与落后地区经济差异明显加大，东部地区凭借自身的地理、经济和文化等各方面优势，都获得了迅速发展。因此，在这样的背景下，探究区域协调发展的理念、理论基础及其带来的效果具有重要的现实意义。在新的历史条件下，如何使我国经济发展走上健康、协调发展的轨道，实现区域协调发展，就要强调区域内经济结构、产业结构、基础设施以及环境保护等方面的全面可持续发展，其最终的目标就是达到整个区域社会和谐发展。

2014年2月，习近平总书记提出京津冀协同发展的七点要求，标志着京津冀地区一体化发展进入新的阶段。习近平总书记关于京津冀协同发展的重要指示，使京津冀协同发展上升为重大国家战略，为该区域发展带来了千载难逢的历史性机遇。京津冀区域是我国北方规模最大的区域经济体，也是我国北方经济发展最活跃的区域，这里既是我国的政治文化中心，也是北方的

经济中心，有着巨大的发展优势和潜力。近年来，京津冀区域作为中国经济新的增长极，日益显示出良好的发展态势和巨大的发展潜力，区域的发展取得了长足的进步，经济、社会突飞猛进，人民生活水平明显提高。但在发展的同时，我们又不得不看到一些问题，即京津冀区域在发展中并没有形成协调发展的态势，由于经济发展、文化资源、环境状况等诸多方面没有协同合作、共同发展，严重制约了区域经济的良性发展。在区域经济的发展过程中，产业结构单一、地方保护主义严重，区域内部各个方面缺乏协调发展以及行政壁垒逐渐成为了阻碍区域间进一步协同发展的的问题，在城市布局、产业结构、基础设施水平等方面仍然存在诸多亟待解决的问题。与珠三角和长三角区域相比，京津冀区域的发展还受到一些制约因素的影响，其潜力尚未得到充分发挥。

推进京津冀地区协同发展的关键是加强顶层设计，从城市、产业、经济发展到生态环境建设，真正把京津冀作为一个整体进行规划，再由各地进行战略对接、规划对接、政策对接。本书旨在通过对京津冀区域的发展现状和存在问题进行分析研究，提出进一步加快该区域经济协调发展的若干对策和建议，建立以政策导引、合作共赢的京津冀区域协调发展的保障机制，构建区域协同发展的协调机制，以促进京津冀区域经济的快速发展。

目 录

第一章 绪 论	1
一、研究京津冀区域协同发展的背景	2
二、研究京津冀区域协同发展的目的	3
三、研究京津冀区域协同发展的重要意义	5
四、京津冀区域协同发展的紧迫性	8
五、国内外区域发展的研究现状	9
第二章 区域发展战略的理论基础	11
第一节 相关理论基础	11
一、区域与区域经济协调发展的概念	11
二、区域规划理论	12
三、区域理论对城市发展战略的指导意义	13
四、区域经济协调发展的理念依据	14
五、区域经济需要协调发展的原因	17
六、区域经济协调发展方式的转变	19
第二节 研究京津冀区域协同发展的理论基础	21
一、京津冀协同发展的内涵	21
二、京津冀区域协同发展的基础条件	22
三、京津冀协同发展的优势	24
四、京津冀协同发展的机遇	26
五、京津冀协同发展的重点	27

第三章 京津冀区域发展的概况与趋势	29
第一节 京津冀区域的发展概况	29
一、京津冀区域的发展现状	31
二、京津冀区域协同发展面临的主要障碍	33
三、京津冀区域协调发展的制约因素	44
第二节 京津冀区域的发展趋势	51
一、京津冀区域发展的新态势	51
二、京津冀区域协同发展的突破口	52
三、京津冀区域的发展趋势	54
第四章 国内外区域发展现状及经验借鉴	56
一、国外相关区域的发展启示	56
二、世界六大区域协调发展的经验总结	56
三、中国主要区域的发展现状及特点	59
四、中国三大区域的发展比较	61
五、国内外相关区域发展的经验借鉴	62
第五章 京津冀区域发展战略	65
第一节 京津冀区域的发展定位	65
一、我国经济发展的示范区之一	66
二、我国知识与技术的核心区域	67
三、世界文化城市与国际交往中心	67
四、国际交通枢纽和港口物流中心	68
五、世界加工制造业中心	68
第二节 京津冀区域协同发展的策略	69
一、强化区域合作	70
二、突出京津的引领作用	72
三、完善产业结构	73

四、打造综合交通网络.....	76
五、加强基础设施建设.....	77
六、构建宜居的生态环境.....	78
七、建立分工合理的城镇体系.....	80
第三节 建立和谐的区域关系.....	84
一、京津冀关系.....	84
二、京津关系.....	85
三、津冀关系.....	87
四、河北的区域策略.....	88
五、京津冀区域的合作策略.....	89
第四节 京津冀区域协同发展的战略.....	91
一、京津冀三地的合理定位.....	91
二、合理的产业分工.....	92
三、弱化行政区划, 强化市场功能.....	93
四、协同发展的组织保障.....	94
第六章 推进京津冀区域发展的对策建议.....	96
第一节 市场机制与政府协调相配合.....	96
一、促进市场化进程.....	97
二、促进城市化发展.....	101
三、建立多层次的区域发展协调机制.....	105
四、利益协调机制的构建.....	110
第二节 经济法律制度促进区域协同发展.....	114
一、区域经济与法律环境的关系.....	115
二、经济法与经济发展的关系.....	116
三、区域经济协同发展的法律调整.....	117
四、区域经济协同发展的法律启示.....	125
第三节 京津冀区域合作的法律保障.....	128

第七章 京津冀区域各领域协同发展研究	132
第一节 京津冀区域文化产业协同发展研究	132
一、文化产业的内涵	132
二、京津冀文化产业协同发展的战略意义	134
三、京津冀文化产业合作与发展的基础条件	137
四、当前京津冀文化产业合作与发展的战略举措	139
第二节 京津冀区域高等教育协同发展研究	148
一、高校对京津冀区域发展的作用研究	149
二、京津冀区域高等教育现状	152
三、京津冀高等教育合作发展的理论依据	153
四、京津冀高等教育合作发展的基本原则	154
五、高等教育为京津冀区域提供人才支撑的对策	157
六、京津冀高等教育合作发展的基本策略	160
第三节 京津冀区域旅游产业协同发展研究	162
一、京津冀区域旅游产业协同发展的意义	163
二、京津冀区域旅游合作的基础条件	164
三、京津冀区域旅游合作的问题分析	168
四、京津冀区域旅游合作的策略	170
第四节 京津冀区域人才合作发展研究	176
一、京津冀区域人才合作发展存在的主要问题	176
二、推进京津冀区域人才合作的战略	176
三、京津冀区域人才的培养与发展	179
第五节 京津冀区域内城市集群发展研究	190
一、理论基础	191
二、政府协调城市群发展的必要性	191
三、政府在协调京津冀城市集群发展中的作用	193
四、政府协调京津冀城市集群发展面临的问题	194

五、京津冀区域创新型城市的发展	195
第六节 京津冀区域联合治污的协调机制	199
一、京津冀区域的污染现状	199
二、京津冀区域的治污难点	201
三、京津冀区域联合治污的政策分析	202
参考文献	205
一、著作类	205
二、期刊类	207
三、外文	212
后 记	213

第一章 绪 论

进入 21 世纪的第二个十年，社会继续飞速发展，科技持续进步，城市范围不断扩张，人类文明日新月异，发展是这个时代永恒的主题。随着全球一体化进程的加快，区域逐渐成为参与国际分工的基本单元，成为全世界瞩目的焦点，成为引领一个地区、一个国家发展进步的主体。区域的建设和协调发展已经成为我国的发展重点，并且已经成为我国战略、方针落实的基本单位。区域经济加速一体化，以若干大城市为核心的区域日益成为我国区域经济发展的主要形式。随着中国城市化脚步的加快，中国区域的发展呈现蓬勃兴起的态势。促进区域协调发展和城镇化健康发展已成为“十二五”国家发展规划的一项重要战略举措。但纵观我国当前区域发展及区域战略，在发展的同时，也存在许多问题。在以往的观念中，每个城市的发展建设都是相对独立、相互雷同的，甚至是相互矛盾的，这样做的结果不仅会导致大量城市重复建设，城市之间恶性竞争，还会造成生态环境的破坏，浪费巨大的宝贵资金。大量实践证明，盲目建设、恶性竞争、割裂发展的时代已经过去，在新一轮城市化建设高潮到来之际，将区域规划建设融入各地城镇体系的发展大计中，将城镇规划建设与区域发展规划同步协调完成，不仅有利于充分培育和发展现有城镇的综合竞争力，而且会取得更大的经济、社会效益，还可以实现真正意义上的区域协调可持续发展。

本书以京津冀区域为研究对象，通过查阅大量参考文献和历年京津冀区域的历史数据，在前人理论研究的基础上，结合京津冀区域的实际，综合分析京津冀区域协调发展的优势、劣势、机会、威胁。最后，提出了京津冀区

域协调发展的策略，为协调发展提供决策支持。首先，从区域发展概念入手，在研究区域相关理论基础，对区域发展进行理论探讨。然后，通过对欧洲区域发展、美国区域发展、亚洲区域发展等国外相关区域发展现状及发展演变规律的分析，同时结合中国区域发展的历程、现状及特点，并对中外区域发展进行了比较分析，指出中国区域建设发展存在的问题，为京津冀区域建设提出合理性建议，确立京津冀区域发展的规划目标。最后，明确京津冀区域发展的战略选择和战略构想，并提出了推动京津冀区域整体协调发展的对策建议，为今后加快推进京津冀区域规划建设提供了依据。

一、研究京津冀区域协同发展的背景

随着改革开放的深化和我国逐步融入全球产业链，我国各地区的经济发展步入了快速轨道。其中以广州为核心的珠江三角洲和以上海浦东新区为核心的长江三角洲地区先后经历了区域经济的快速发展。京津冀地区是环渤海的核心地区，已成为我国经济发展的第三增长极。目前国家已经形成了明确的区域战略发展格局，国家开发重点由珠三角、长三角逐步转到了京津冀地区，由此可见，京津冀地区的协调发展至关重要。环渤海地区作为我国第三个增长极，将延续区域的又快又好的发展。以滨海新区为核心的京津冀地区处于环渤海地区的核心地带，极具增长潜力。在京津冀地区的经济发展不断加快的同时，也面临着诸多问题，如产业结构的调整、环境保护和资源的使用，以及各行政区的政府间的竞争与合作等。在新的历史时期和国际环境不断变化的形势下，京津冀区域又快又好发展不仅关系到本地区的发展，同时对全国其他地区的经济发展也具有借鉴意义。

目前，京津冀区域的协调发展虽取得了一些进展，但由于受到行政区划的影响，尚未达到预期的效果，仍处于初级发展阶段，区域一体化的水平不高，体制的建立尚不健全，有待进一步深化。与长三角和珠三角区域产业发展相比，京津冀还存在比较大的差距，这一点在产业的协调和互动发展上体现的尤为明显。京津冀之间尚没有形成合理的产业分工，上下游相关产业联

系很少，未形成有效的产业价值链，产业配套能力不强；产业规划仍然限制在行政区范围内，缺乏区域层面的统筹协调，竞争资源等矛盾突出，导致区域整体发展相对缓慢。此外，京津冀中心城市与周边地区的实力差距甚为明显，周围有一些贫困地区，出现了经济断裂带。本书就此问题进行研究，希望能对京津冀区域的发展有所裨益。

二、研究京津冀区域协同发展的目的

促进区域协调发展是国家“十二五”规划提出的一项重要战略举措。中央提出要实施区域发展总体战略和主体功能区战略，构筑区域优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局，积极支持东部地区率先发展，发挥东部地区对全国经济发展的重要引领和支撑作用，推进京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区区域经济一体化发展，打造首都经济圈，重点推进河北沿海地区等区域发展，使其在更高层次参与国际合作和竞争，在改革开放中先行先试，在转变经济发展方式、调整经济结构和自主创新中走在全国前列。这就为京津冀区域加快发展、率先发展进一步指明了方向和目标。

区域对经济发展的龙头示范效应和辐射带动作用，是中小城市和小城镇经济无法取代的，大力发展区域经济意义重大。改革开放以来，中国的经济走了一条由赶超战略向比较优势战略的道路，在整个发展过程中，区域的发展具有至关重要的作用。而区域的开放又引发了我国城镇空间格局的巨大变动，我国已经初步形成珠三角、长三角和京津冀三个世界级的城镇密集地区，这些地区已经成为我国经济发展的发动机，引领我国经济的发展。以此为依托，香港、上海、北京也跻身世界城市的行列，在全球城市功能组织上占有重要地位。

为了更好地指导区域经济发展，我们有必要深入研究区域经济尤其是区域经济发展的理论，对国内外区域经济发展的经验进行认真梳理，取长补短，并在实践中检验、创新。基于此，本书在梳理区域发展理论，考察和借鉴国

内外相关实践的基础上,调研京津冀区域发展概况及其趋势,确定京津冀区域的定位和发展战略,并就如何推进战略提出相应的对策建议。

随着区域经济发展的升温,以清华大学吴良镛教授发布的《京津冀地区城乡空间发展规划研究报告》为标志,^①有关京津冀区域经济发展的研究和讨论日渐增多,并引起了国家相关部门和三省市的广泛关注,一些研究成果逐步落实到政府规划层面。京津冀区域成为重点发展区域,滨海新区发展上升为国家战略,将京津冀经济一体化推向了一个新的高潮。反思这股热潮,恰恰说明了京津冀区域经济发展的不足,尤其是作为我国三大传统经济区之一,明显落后于其他两个区域。因此在推动京津冀区域经济一体化的热潮中冷静思考、分析京津冀经济一体化的深层次问题是当前面临的主要任务。

随着我国改革开放政策的实施和社会主义市场经济的逐步发展,我国的经济发展由单个行政区向区域性的方向发展,这同时也反映了在经济全球化的大背景下,我国经济同世界经济正在接轨。不论是从城市角度,还是从产业发展等角度来看,集群特征非常明显。京津冀地区是我国区域较为密集的区域之一,这里有渤海湾港口群和密集的产业集群。就经济发展的先天条件来讲,在我国的经济整体格局中占有极其重要的地位,但是与长三角地区和珠三角地区的整体发展情况相比,则显得有些落后,这突出地显示在区域经济联动发展方面,北京和天津的扩散效应还没有充分发挥出来,对周边地区的辐射作用还有待提高,目前环京津贫困带就是经济断裂区,京津与这些地区的各项经济指标差异较大。

与长三角地区、珠三角地区相比,京津冀区域内整体城市化的水平较低。长三角地区城市密度大,作为核心城市的上海发展较快,周边的苏南和浙北的经济自宋代以来就非常发达,整个区域的综合实力较强。珠三角地区的核心城市广州的区位高度不如上海那样突出,但周边的中等城市较多,各城市的发展水平较为均衡,所以区域的发展也比较快。京津冀地区有双核城市北京和天津,周边的城市密度较小,除了唐山市,周边城市的经济发展程度和

^① 吴良镛,等. 京津冀地区城乡空间发展规划研究二期报告[R]. 北京:清华大学出版社,2006.

城市化水平与京津差距较大。京津冀城市间的合作与共同发展是整个京津冀地区发展强大的重中之重。各个城市应发挥自身的优势,进而形成区域发展的特点,走差异化的道路,实现共同发展。京津冀区域的发展首要的是明确区域总体功能定位,之后在空间范围内明确区域内各城市的定位,尤其是京津的功能定位。京津作为区域内的中心城市,有其自身的中心区域和辐射区域。同时,区域内的其他城市也都要承担一个或几个特定的功能,这些功能要与京津有差异,这样才能形成城市功能的互补,提升区域的整体竞争力。

三、研究京津冀区域协同发展的重要意义

随着世界经济全球化和区域经济一体化进程的加快,世界经济的竞争不再仅仅表现为单个城市或国家间的竞争,而是越来越多地表现为以核心城市为中心的城市群和大都市圈的竞争。伴随着区域经济的迅猛发展,我国涌现出了一批具有相当实力的区域经济体,目前我国已经形成了长三角、珠三角、京津冀三个较为成熟、规模较大的都市经济区。2011年,三大经济区生产总值占全国GDP总量的43.5%,已经成为带动我国经济发展的“领头羊”。^①京津冀地区同属一个经济圈,地缘、人缘、业缘具有天然联系。作为环渤海经济圈核心的京津冀地区是我国北方最大的产业密集区和区域经济体,它是我国继长三角和珠三角之后最具有发展潜力的经济区域,是新时期我国经济发展的新动力,具有经济基础好、科技力量强、地理位置优越等多方面的经济优势。

区域经济发展不平衡是世界各国经济发展过程中会遇到的问题,也是各国经济学者研究的核心问题之一。区域发展不平衡是中国经济发展的客观经济现象,京津冀地区也不例外。改革开放以后,我国采取了重点地区发展的经济政策,市场的力量进一步拉大了贫富差距、城乡差距以及地区发展的差距。同时,区域内的差距也十分明显,如京津冀中心城市和其周边地区。这

^① 马海龙.京津冀区域协调发展的制约因素及利益协调机制构建[J].中共天津市委党校学报,2013(3).

些差距成为影响改革和稳定的重要因素之一。在当前形势下，建立符合京津冀地区的区域经济协调制度并使其发挥作用十分必要。

京津冀地区属于同一个经济区域，在产业、基础设施、环境保护等方面已有一些合作，但由于长期受计划经济和行政区划经济的影响，区域合作现在有待加强，京津冀区域合作仍处于初级发展阶段，区域一体化的体制尚未建立。与长江三角洲、珠江三角洲区域一体化进程相比，仍然存在很大差距。由于京津冀地区的行政区划限制了产业分工与合作，区域内经济的联系较弱，经济分割性较强，产业结构水平差距较大，缺乏有效公平的产业协调发展机制，影响了京津冀区域整体实力的发展。产业合作十分有限，区域之间没有形成合理的产业分工，上下游相关产业联系很少，尚未形成有效的产业价值链；产业规划仍然限制在行政区范围内，缺乏区域层面的统筹协调，竞争资源等矛盾突出，导致区域整体发展相对缓慢。在全球区域合作和经济一体化进程加快的背景下，面对当前国内外的竞争压力，如何推动京津冀地区协调发展并提升区域综合实力和整体竞争力，具有重要的理论意义和现实意义。

因此，需要探寻影响区域协调发展的制约因素，推动区域协调发展。面对加快经济发展方式转变这一新的时代要求，研究京津冀区域协调发展模式，加强研究京津冀地区区域经济的协调和一体化进程，构建促进统一的产业协调机制，充分发挥其作为我国经济增长“第三极”的作用，对于提升京津冀区域经济实力，带动我国中西部地区经济的发展，加快我国经济发展方式的转变，完善我国区域经济协调发展的新格局都具有十分重大的现实意义和理论意义。加快构建京津冀区域发展新格局，是顺应国内外产业升级新趋势，适应环渤海地区加速崛起，推进京津冀区域经济一体化发展的现实要求。

（一）提升区域竞争力

从世界主要发达国家区域与中国区域对经济增长贡献度的比较分析来看，中国三大主要区域对经济增长的贡献度仅相当于日本三大区域的一半，距离美国三大区域的差距也非常大，这说明中国区域集中度依然不够，对经济增

长的拉动作用依然有待提高。这就要求以京津冀、长三角、珠三角为代表的区域,必须着力提高科技创新能力,加快国家创新型城市和区域创新平台建设;着力推进体制机制创新,率先完善社会主义市场经济体制;着力培育产业竞争新优势,加快发展战略性新兴产业、现代服务业和先进制造业;着力增强可持续发展能力,进一步提高能源、土地、海域等资源利用效率,化解资源环境瓶颈制约。以京津冀区域为代表的区域必须通过科技和体制机制方面的创新,以及产业结构调整升级,在科学发展观的指导下走可持续发展道路,才能充分发挥集聚、辐射和带动作用,不断提升区域竞争力。

(二) 有利于破解城市化难题

改革开放以来,我国的城市化水平逐年提高,1978年,我国城市化水平为17.9%,2000年为36.09%,2010年提高到47.5%,从2000年到2010年,我国城市化水平平均每年提高1.04个百分点。粗步估算,到2030年迎来人口高峰时,我国人口总量为16亿。按届时75%的城市化率计算,城市人口总量为12亿。^①按照这样的发展速度计算,单纯小城镇发展模式、中等城市发展模式、大城市发展模式都是无法从根本上解决问题的,特殊的国情要求我们必须走区域发展模式,通过区域的发展,以点带面,形成广泛的城市聚集效应,就地将农民转化为城市居民,形成梯次产业分工格局,才能实现城市化的平稳过渡,保证安民富民。

(三) 有利于开展区域规划和管理,协调各方利益

在深入研究区域发展理论,借鉴国内外区域发展的经验和教训的基础上,科学谋划京津冀区域产业结构布局和区域内各主要城市的协调分工、功能定位,避免盲目无序竞争带来的内部损耗,减少资源消耗和重复利用,构建多层次差异化并可持续发展的空间发展战略格局,引导区域内各级城市制定科

^① 马铁臻.我国城市规划的困境分析[J].中央民族大学学报,2008.