

世界大都市圈协同发展模式与 京津冀协同发展路径研究

—— 武建奇 母爱英 等 著 ——



中国社会科学出版社

世界大都市圈协同发展模式与 京津冀协同发展路径研究

—— 武建奇 母爱英 等 著 ——



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

世界大都市圈发展模式与京津冀地区大都市圈发展研究

武建奇等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 3

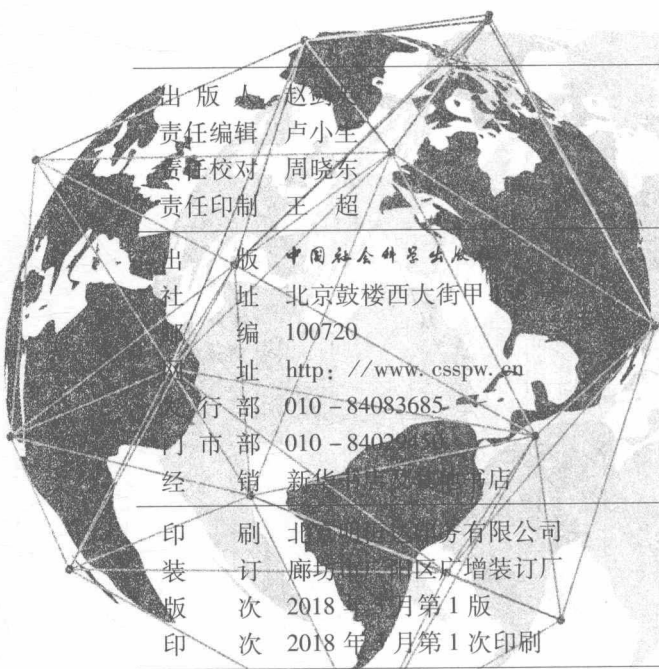
ISBN 978-7-5203-1366-9

京津冀地区大都市圈发展研究

华北地区 IV. ①F299.272

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 261076 号

著 者 英 受 母 奇 武 建



出版人 赵鹏
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲
编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84083685
经 销 新华书店及各书店

印刷 北京世纪伟业印务有限公司
装订 廊坊广阳区广增装订厂
版次 2018年3月第1版
印次 2018年3月第1次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 17.75
插页 2
字数 261千字
定价 80.00元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

河北省教育厅人文社会科学研究重大课题攻关项目（ZD201416）

摘 要

都市圈是在城市群发展基础上,因城市间功能聚集、运作协同、“点—线—面”式空间结构布局日趋突出而形成的城市区域。在信息化和经济全球化背景下,都市圈内各城市间及其与外部城市间的要素流动迅速增加,城市间联系更为紧密,进而形成多级别、多层次的世界城市网络体系。伴随区域一体化加速,都市圈内各城市间转向优势互补、联动发展,其巨大的经济增量所产生的集聚效应和辐射作用使都市圈中规模最大、实力最强的中心城市发展成为具有巨大国际影响力的大都市。在这一发展态势下,都市圈建设已成为我国区域经济和城市化进程的客观要求。同时,都市圈的开放性也使我国都市圈融入世界都市圈网络体系成为可能。

与世界大都市圈相比,京津冀都市圈建设起步相对较晚,从首次提出“京津塘”到达成“廊坊共识”,从打造“首都经济圈”到习近平总书记“2·26”讲话、从京津冀协同发展的提出到河北雄安新区的问世,京津冀协同发展经历了“发起”“全面启动和实践”,现已进入“加速推进”阶段,取得了一系列重大成果。尽管如此,在三地仍存在地方行政壁垒、产业低端化、交通网络不完善、生态环境恶化等诸多制约因素。相比之下,发达国家大都市圈形成与发展历史较长,其法律保障、设施配套、分工协作等保障都市圈运行的基础条件和运行机制相对完善,使区域城市联动效应大。研究借鉴美国、英国、法国、日本等发达国家在都市圈建设方面的相关经验和有效做法,有助于破解京津冀协同发展目前面临的难题,促进区域社会更好更快发展。

本书旨在归纳世界大都市圈协同发展的普遍规律,通过对京津冀

协同发展模式与协调机制的多角度论证,探寻京津冀协同发展的基本模式与发展路径,提出具有可操作性的政策建议。主要内容如下:

第一,世界大都市圈协同发展模式与相关经验借鉴。该部分对包括伦敦都市圈、巴黎都市圈、纽约都市圈、东京都市圈、首尔都市圈、多伦多都市圈等在内的世界六大都市圈的发展模式进行梳理与归纳,从城市空间布局、产业模式、城市间通达性、生态环境和都市圈协调发展机制五个方面详细剖析各都市圈的形成过程及特色。世界大都市圈协同发展规律可以概括为:①都市圈均是在城市化、工业化和市场化的共同推动下形成的;②都市圈主要形成于城市化的高级阶段;③大城市的发展在都市圈的形成过程中发挥了主导作用;④都市圈的发展需要市场或政府力量的推动;⑤都市圈的长远发展需要通过集约型模式的经济增长方式;⑥都市圈内要形成成熟的产业布局。与此相较,京津冀协同发展的特殊性在于超大城市过度集聚,次级中心城市发育不足,区域发展极不平衡;产业梯度大;网络化交通模式尚不完善;生态资源环境严重制约区域发展;区域内行政干预力量强,市场发育不足等。鉴于此,世界大都市圈发展模式对京津冀都市圈发展的借鉴与启示主要表现在如下五个方面:整合优化协同区域空间布局;加快都市圈内产业结构调整;建设综合交通物流运输体系;构建区域内生态网络空间;正确处理都市圈内政府与市场的协同机制等。

第二,京津冀协同发展存在要素制约。自习近平总书记“2·26”讲话以来,京津冀协同发展取得重大进展,但是,随着协同发展进程的推进,一些新矛盾、新问题逐渐显露,如生态安全堪忧,区际区域利益关系尚未理顺;产业发展联系松散,合理的产业空间布局尚未形成;城镇体系结构不完善,不同等级中心城市承担功能失衡;都市圈内部发展差距过大,“二元结构”突出;区域主体参差不齐,区域利益协调困难重重;行政区经济明显,区域一体化的体制环境亟待营造等。以上约束条件的存在,直接抑制了京津冀协同发展的步伐。

第三,京津冀协同发展亟待模式与体制机制创新。处理好政府与市场关系,建立科学有效的协同发展模式与体制机制,避免区域和城市间的无序竞争,是京津冀协同发展亟待解决的重大问题。本书从政

府与市场关系的视角探讨京津冀协同发展模式,以构建“市场基础、政府引导”的多层次、多角度的京津冀协同发展模式与体制机制框架。七种基本创新模式主要包括基于产业链分工的模块化创新模式、基于区域集群的多中心创新模式、基于产学研合作的协同创新模式、基于政府为核心的创新驱动模式、基于市场为核心的创新运行模式、双核多极网络空间布局模式以及绿色生态模式等,七种模式紧紧围绕提高区域自主创新能力和产业核心竞争力,对京津冀协同发展起到核心支撑作用。同时,京津冀协同发展需要体制机制创新,要着重建立完善政策引导机制、组织管理机制、利益共享机制及生态补偿机制等。

第四,京津冀协同发展手段比较与优化方向。区域协同发展手段主要包括行政手段、法律手段及经济手段,三种手段各有利弊,科学合理运用三大手段是都市圈协同发展的重要保障。京津冀都市圈是一个复杂系统,协同发展存在手段单一、缺乏坚实的法律制度保障及权威性的跨区域治理协调机构、政府职能转变不到位等问题。鉴于此,法律手段在京津冀协同发展中具有一定优势。随着市场化改革的不断深入,要求我们重视对法制的建设与完善,协同发展手段也应由行政手段为主尽快转变为以法制为保障的妥善处理政府与市场关系的全新手段,多渠道完善经济手段、社会手段,运用现代管治技术,构建法治化、规范化、三方互动的京津冀管治模式,以保证都市圈协同发展的科学性和高效性。

第五,京津冀协同发展路径与优化建议。京津冀协同发展需要正确处理协同发展机制中的多层关系;围绕完善基础设施网络,共享公共服务;围绕优化城镇体系,发挥中心城市的辐射带动作用;围绕转型升级,推进京津冀产业协同发展;围绕环境治理,走可持续发展之路。为保证京津冀协同发展路径得到优化,必须妥善处理政府与市场的关系,培育京津冀协同发展的理念,丰富京津冀协同发展的手段,完善体制机制创新政策,推动京津冀协同发展的财税保障,创新京津冀协同发展的金融保障,强化京津冀区域生态协同治理,加快推进区域协同发展平台建设。

第六,京津冀协同发展路径需要具体化和典型化,多角度论证分析很有必要。书中详细剖析了疏解北京“非首都功能”承接平台建设路径、基于产业转型升级的河北省调整产业结构化解过剩产能路径以及海洋产业链的构建与培育三条典型路径,结论如下:①借助于区域产业转移的动力机制,在对平台概念界定的基础上,分析平台建设的必要性和可行性,对承接平台承接能力进行评估,指出“短板”所在,明确不同类型承接平台承接能力的培育途径。②在对河北省调整产业结构、化解过剩产能中存在的问题与症结分析的基础上,认为着力用“调整、化解、升级、优化”破解河北省调整产业结构、化解过剩产能难题。“调整”即大力发展战略性新兴产业和服务业,调整三次产业结构,沿着“互联网+”工业、交通、农业、物流商贸等新业态方向发展;“化解”即通过扩大国内需求和国际投资、以科技驱动引领传统产业转型升级,化解过剩产能;“升级”即充分挖掘和利用现有优势产业,加大专项技改投资等途径升级已有传统优势产业,增加产品竞争力,提高产品附加值,实现行业升级;“优化”即通过市场机制,即价值规律的作用,强化过剩产能自主化解。③在对京津冀海洋产业链发展现状及问题分析的基础上,提出要构建以海洋渔业为中心的海洋产业链、以滨海旅游业为中心的海洋产业链、以海洋生物医药业为中心的海洋产业链、以海洋化工业为中心的海洋产业链、以海水淡化产业为中心的海水综合利用产业链、以海洋工程装备制造业为中心的产业链条。为此,要建立海洋产业链发展的“三维”保障;壮大京津冀海洋产业,实现产业链对接;延伸短链,找到对接突破口。

目 录

第一章 世界大都市圈协同发展模式	1
第一节 伦敦都市圈	1
第二节 巴黎都市圈	6
第三节 纽约都市圈	9
第四节 东京都市圈	13
第五节 首尔都市圈	18
第六节 多伦多都市圈	22
第二章 国际经验对京津冀的借鉴与启示	27
第一节 世界大都市圈发展的基本特征	27
第二节 京津冀都市圈的特殊性	31
第三节 世界大都市圈发展模式对京津冀的借鉴与启示	34
第三章 京津冀协同发展的约束条件分析	40
第一节 京津冀生态安全堪忧, 区际利益关系尚未理顺	40
第二节 都市圈产业发展联系松散, 合理的产业空间 布局尚未形成	43
第三节 城镇体系不完善, 不同等级中心城市 承担功能失衡	47
第四节 内部发展差距过大, “二元结构” 突出	50
第五节 区域主体参差不齐, 区域利益协调困难重重	57
第六节 行政区经济明显, 区域一体化体制	

2 世界大都市圈协同发展模式与京津冀协同发展路径研究

环境亟待营造	60
第四章 京津冀协同发展的目标与创新模式	65
第一节 京津冀协同发展功能定位与目标	66
第二节 培育京津冀协同发展理念	70
第三节 京津冀协同发展的创新模式	72
第五章 京津冀协同发展手段比较及完善方向	79
第一节 都市圈协同发展手段效果比较	79
第二节 京津冀都市圈协同发展手段	83
第三节 都市圈协同发展中政府与市场的作用	88
第四节 京津冀都市圈协同发展手段完善的方向	94
第六章 京津冀协同发展的路径探索	99
第一节 正确处理协同发展中的多主体关系	99
第二节 共享公共服务	105
第三节 优化城镇体系	106
第四节 推进京津冀产业协同发展	108
第五节 走可持续发展之路	111
第六节 推进体制机制创新	113
第七章 优化京津冀协同发展路径的政策建议	123
第一节 完善体制机制创新政策	123
第二节 推动京津冀协同发展的财税保障	128
第三节 创新京津冀协同发展的金融保障	132
第四节 强化京津冀生态协同治理	134
第五节 加快推进京津冀协同发展平台建设	136
第八章 疏解北京“非首都功能”承接平台建设路径	139
第一节 承接平台建设的必要性与可行性	139

第二节	疏解北京“非首都功能”承接平台的选择	147
第三节	疏解北京“非首都功能”承接平台建设的思路	166
第四节	承接平台的承载力评价	171
第五节	平台承接能力提升的路径探讨	192
第六节	提升承接平台能力的战略举措	197
第九章	河北省调整产业结构、化解过剩产能路径	205
第一节	河北省调整产业结构、化解过剩 产能的成效分析	208
第二节	河北省调整产业结构、化解过剩产能中存在的 问题与症结	212
第三节	河北省调整产业结构、化解过剩 产能的路径选择	217
第四节	河北省调整产业结构、化解过剩 产能的风险与防范	227
第十章	京津冀海洋产业链的构建与培育路径	232
第一节	京津冀海洋产业链发展现状及问题分析	233
第二节	京津冀典型海洋产业链的构建	244
第三节	构建京津冀海洋产业链的路径探索	250
参考文献		253
后 记		272

第一章 世界大都市圈协同发展模式

产业及人口在空间上的大量集聚，产生了一批超级城市、巨城市和大城市，这些城市在地理上相互毗连，产业上分工合作，由此组成了影响深远的大都市圈。就业已形成的大都市圈来说，多是在市场机制引领下发展起来的，个别是依靠政府引导的。基于此，本书选择伦敦都市圈、巴黎都市圈、纽约都市圈、东京都市圈四大市场机制引领下的都市圈以及首尔都市圈和多伦多都市圈两大依靠政府引导的都市圈，以这六大都市圈为研究对象，分别剖析其都市圈发展模式及特点。

第一节 伦敦都市圈

伦敦都市圈是以伦敦—利物浦为轴线，主要包括伦敦、伯明翰、谢菲尔德、曼彻斯特、利物浦等数个大城市和众多中小城市。该都市圈的总面积约为 4.5 万平方千米，占英国总面积的 18.4%，人口约为 3650 万，占英国总人口的 56.58%（栗宁，2009）。目前，该地区是英国主要的经济核心区。

伦敦都市圈形成于 20 世纪 70 年代，历经工业革命以来世界经济发展的四次长波和工业化进程的各个阶段。20 世纪二三十年代，伦敦的工业部门开始兴起，电器、机械、汽车、飞机等的发展，使英国的城市经济迅速崛起，极大地提高了城市竞争力；第二次世界大战后的 20 多年，伦敦的制造业开始发展，较高的专业化水平促进了英国的经济增长；20 世纪 60 年代开始，伦敦原来强大的制造业

呈现出明显的衰退趋势,整个社会也出现了大量失业,经济步入萧条期,开始由重化工阶段向后工业化阶段转型;自1984年起至今,随着伦敦经济转型成功,其金融业和生产性服务业带动着整个社会的就业量增加,经济由此进入了一个崭新的快速发展阶段(周振华,2011)。伴随着伦敦经济的发展,都市圈发展以其特有的模式也日益成熟。

一 “一核四层,多节点”的城市空间布局

在伦敦都市圈内,已经形成了较为合理的空间结构布局。伦敦都市圈主要包括四个圈层。第一层是内伦敦,包括伦敦金融城及内城区的12个区,该区域是伦敦都市圈的核心区,总面积310平方千米。第二层是伦敦市,也称大伦敦地区,包括内伦敦和外伦敦的20个市辖区,构成了标准的伦敦市统计区,总面积1580平方千米。该区域属于伦敦都市圈的核心区域,也是英国的政治、经济、文化中心和交通枢纽,在世界城市体系中处于最顶端位置。第三层是伦敦大都市区,主要包括伦敦市及附近郊区的11个郡,这属于伦敦都市圈的内圈,总面积达11427平方千米。第四层是伦敦都市圈,包括伯明翰、曼彻斯特、利物浦等一批次级中心城市,这些城市与核心城市伦敦在地域上形成了一定的功能分工,如伯明翰作为英国最重要的工业城市,工业总产值占全国的20%以上(谷永芬,2008);利物浦则为英国著名的港口城市和全国第二大港,是伦敦国际交通物流枢纽功能的重要补充,这些共同组成了伦敦都市圈的外圈。

在该都市圈中,伦敦作为都市圈的核心城市,以其悠久的历史文脉、优越的区位条件、完善的基础设施和发达的服务经济,成为世界首屈一指的历史文化名城、国际金融中心和国际组织总部集聚地(张强,2009),与纽约、东京一道处于世界城市的顶端。周边的次级中心城市,作为都市圈内的节点城市,与核心城市伦敦形成了明确的分工和合理的定位,共同服务于伦敦都市圈。

二 创新型产业转型升级模式

伦敦都市圈目前的产业结构是以金融服务业和商务服务业为主,两者合计占经济总产值的40%以上。同时,圈内的其他次级中心城市

伯明翰、谢菲尔德、曼彻斯特、利物浦等也已经形成了以服务经济为主的产业结构，如伯明翰，即使作为全国最大的工业城市，其服务业也占接近 80% 的比重。

与其他世界成熟的大都市圈一样，伦敦都市圈的产业结构上也是经过了多次产业转型升级演变过程才得以形成，而作为整个都市圈的龙头城市伦敦在其中发挥了创新引领的关键性作用。

在两次工业革命前后，伦敦一直站在工业的最前沿，作为世界的工业基地带领全球的工业化进程发展。而英国经济在战后数次世界性产业结构的调整中，由于传统产业竞争力的趋弱和成本优势的逐步丧失，英国的产业结构数次面临边缘化的危险。20 世纪 60 年代，伦敦开始将其产业结构战略转移到金融业中，并逐步推进金融自由化、国际化发展，随着层出不穷的金融产品创新，使伦敦的金融业有了惊人的发展，其带动的就业人员达到 85 万人左右（蔡来兴，1995）。这不仅使金融业成为伦敦最大的经济部门，而且使伦敦成为全球最大的国际金融中心。然而，伦敦的产业创新脚步并没有就此止步，在过去的十多年中，随着金融业发展的趋缓，文化与创意产业又开始为伦敦注入了新的发展动力，以广告、设计、软件、表演艺术、电视广播等为代表的创意产业开始在大伦敦地区异军突起，其发展速度超过了其他所有产业，已成为仅次于金融服务业的伦敦第二大支柱产业和解决就业的第三大产业（上海市经济和信息化委员会，2015），伦敦无愧于“世界创意之都”的桂冠。

伦敦都市圈的产业转型升级经历了由工业到金融业再到文化创意产业，伦敦始终站在世界经济转型和新兴产业发展的最前沿，这种引领产业潮流和自主创新的能力，为伦敦都市圈带来了巨大的发展活力，有效带动了周边中小城市的产业升级和现代化进程。

三 立体化公共交通网络系统

伦敦市区的交通 70% 依靠地铁，地铁线路纵横交错，贯穿东南西北，每小时出发的列车达 90 班次，每天使用地铁出行的乘客超过 300 万人次（郑碧云，2015）。在市区内，为了减缓交通压力，解决拥堵问题，伦敦市还采用征收拥堵费、提高停车费、鼓励公共交

通和自行车等各种措施,鼓励人们采用公共交通出行,减少交通拥堵。

同时在都市圈内,为了方便中心城市与周边城市的有效衔接和换乘,整个都市圈还形成了以伦敦为中心,不断向外辐射的庞大郊区铁路网络和“一环九射”的高速公路网络,铁路、公路网络密度高、分布均匀。同时,轻轨及地铁车站与火车站紧密联系,立体交通网渗透到了伦敦城市的每一个角落,使伦敦都市圈内部城市之间的关系得以强化,带动了周边地区的有效发展,对促进整个地区的经济发展起到了巨大的推动作用(许冬琳,2012)。

此外,伦敦都市圈还特地加强了交通管理体制。多次改善交通管制系统,安装复合型智能交通系统设备和道路监控设施;在主要道路上为公共汽车开辟快速公交专用车道;同时,制定相关法律,如环保法规的交叉制约、车速的限制监控、严格的违章罚款制度,严格的驾照考试制度等(任洁,2011),都对交通的顺畅运行发挥了重要作用。

四 嵌入型绿色生态网络模式

伦敦都市圈将“重视环境、经济和社会可持续发展能力的建设”作为区域发展的重要举措,为此构建了嵌入型绿色生态网络模式,对城市的绿色发展和生态环境起到了保护作用(徐颖,2014)。

在伦敦都市圈的生态建设方面,对于城市内部的绿色发展十分重视。为此,伦敦构建了一系列绿色空间,包括各级城市公园、城市绿带、绿色通道、绿色网络及废弃地生态改造等。在伦敦生物多样性保护方面,主要是通过对自然保留地和半自然保留地的保护来实现。伦敦自然保留地分为都市自然保留地、区一级自然保留地、区二级自然保留地和地方自然保留地四级,半自然保留地主要指废弃的墓地、垃圾堆场、铁路、水库和深坑等(韩红霞、高峻等,2014)。伦敦的自然保留地和社区相连接,即使在建筑密集区也尽量保留或划出自然区域。

伦敦致力于将城市生态建设和生物多样性保护相结合,将生态景观地块创建与多样性生境相结合,形成自然的、生态健全的景观,为

野生生物的觅食、安全和繁衍提供良好的庇护空间,增加总体物种潜在的共存性,形成大自然的绚丽风光与现代都市生活和谐地融为一体的城市风貌(余慧、张娅兰等,2010)。

五 政策引导下的协同发展机制

伦敦都市圈的建设与发展主要是在市场机制的主导之下,通过两次工业革命形成和确立的,但市场机制不是万能的。该区域的协同发展同样离不开政府的规划组织和协调作用,都市圈政府在该区域的发展中着重强化了规划的科学性、民主性和权威性,使伦敦都市圈的协同发展能够顺利进行(林宏,2017)。

大都市圈的发展,绕不开人口过于密集的问题,为此,伦敦政府组织成立了巴罗委员会,并提出了“巴罗报告”,该报告针对由于工业所引起的市区工业与人口集聚,提出了疏散伦敦中心区的工业和人口建议,同时将伦敦规划为四个同心圆。随后,《新城法》的通过,使新城建设运动开始掀起,其本质就是在离伦敦市中心50千米的半径内建成8个伦敦新城的卫星城。这样,通过政府的相关介入,使都市圈内的人口集中、住房条件恶化及工业发展用地紧缺等问题得到了有效解决。

同时,在对于都市圈内不同圈层的功能实现上,英国政府也制定了相关的法规和战略。通过大伦敦规划,在距伦敦中心城区48千米的半径范围内划分了4个圈层并配合放射状的道路系统,对于每个圈层实现不同的空间管制政策,特别是控制并降低中心内圈层的密度,通过绿地圈层实行强制隔离以阻止建成区连片蔓延的局面,有效控制了伦敦无序蔓延的势头。在《大伦敦空间发展战略》中提出,将伦敦分为5大分区和5大现代服务业功能区,并将某些具体区域界定为基本区域、强化区域和重建区域,有效保证了都市圈的有序发展。

伦敦都市圈协同发展在政策引导下,保障了都市圈规划的方向,再加上相关法律手段的支持作用,有效地促进了伦敦大都市圈的形成和协同发展。

第二节 巴黎都市圈

巴黎都市圈有广义和狭义之分。广义的巴黎都市圈主要由大巴黎城市群、莱茵—鲁尔城市群、荷兰—比利时城市群所构成，覆盖了法国巴黎，荷兰阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙，比利时安特卫普、布鲁塞尔和德国的科隆等大城市，是以巴黎为核心、跨越四国、涵盖三大城市群的巨型城市化区域（杨俊宴、嵯振坤等，2006）。狭义的巴黎都市圈主要由巴黎市区、近郊3个省、远郊4个省组成，也被称作大巴黎都市区，素有“法兰西岛”之称，辖区总面积12012平方千米，是欧洲人口最密集的都市地区（张强，2009）。本书主要是指狭义的巴黎都市圈。

巴黎作为巴黎都市圈的核心城市，是世界著名的历史名城及现代化国际大都市，在世界城市体系中占有举足轻重的地位（刘道明，2003）。除此之外，巴黎外围还设有城市副中心，及由其在国际上首次提出的新城和卫星城，共同构成了巴黎都市圈。

一 “一核两层”的城市空间布局

巴黎都市圈的城市布局是以巴黎市为核心，沿两条河延伸，即塞纳河和莱茵河。目前，巴黎都市圈在空间上被分为两个圈层：第一圈层是巴黎市，包括巴黎市辖的20个区，总面积105平方千米，虽然面积不足巴黎都市圈的1%，但集聚了213万人口，占都市圈总人口的19%和将近都市圈40%的地区生产总值；第二圈层是巴黎大都市区，简称巴黎大区，包括巴黎市区、近郊3个省和远郊4个省，是欧洲集聚度最高和最有力竞争力的地区。巴黎都市圈由于地处欧洲南北轴线的中间，因此，在欧洲市场占据着中心位置。

二 以总部经济为主的产业发展模式

巴黎都市圈的产业结构经历了以工业为主到以服务业为主，经济结构已经高度服务化，第三产业就业比重超过80%，远高于全国70%的平均水平，文化、教育、艺术及旅游产业高度集聚，是世界著