

河北省社会科学基金重大项目



河北蓝皮书

BLUE BOOK OF HEBEI

No.2

京津冀协同发展报告

(2018)

主编/陈璐

ANNUAL REPORT ON COORDINATED DEVELOPMENT
OF BEIJING-TIANJIN-HEBEI (2018)

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

2018
版



河北省社会科学基金重大项目



河北蓝皮书

BLUE BOOK OF
HEBEI

京津冀协同发展报告 (2018)

ANNUAL REPORT ON COORDINATED DEVELOPMENT OF
BEIJING-TIANJIN-HEBEI (2018)

主 编 / 陈 璐



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

图书在版编目(CIP)数据

京津冀协同发展报告. 2018 / 陈璐主编. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2017. 12

(河北蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1893 - 4

I. ①京… II. ①陈… III. ①区域经济发展 - 研究报告 - 华北地区 IV. ①F127. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 297871 号

河北蓝皮书

京津冀协同发展报告 (2018)

主 编 / 陈 璐

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高振华

责任编辑 / 高振华

出 版 / 社会科学文献出版社·区域与发展出版中心 (010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.75 字 数: 233 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1893 - 4

定 价 / 79.00 元

皮书序号 / PSN B - 2017 - 601 - 2/3

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

《京津冀协同发展报告（2018）》

编 委 会

主 编 陈 璐

撰稿人 （按文序排列）

陈 璐	黄贺林	宋东升	姜 华	吕 爽
张 葳	王 然	赵然芬	车同侠	边继云
王素平	严文杰	徐 颖	姚胜菊	郭晓杰
韩春秒	王春蕊	周爱军	李会霞	郑艳东

编委会 （按姓氏笔画排列）

于刃刚	宁成信	朱文治	吕雪松	吕新斌
陈 璐	李丛民	李海瑞	吴会香	张天才
杨 林	赵存进	孟庆凯	段国旭	胡德仁
高 智	顾时贵	唐金江	康振海	彭建强

主编简介

陈璐 二级研究员，河北省社会科学院重点学科区域经济学学科带头人，现任河北省京津冀协同发展研究中心（河北新型智库）首席专家，河北省社会科学院京津冀协同发展研究中心主任，兼任河北省社会科学院农村经济研究所所长，河北省文化产业研究中心主任，河北省民营经济研究会副会长，河北省政策科学研究会副会长。国务院享受政府特殊津贴专家；河北省新世纪“三三三”人才工程第一层次人选；河北省“中青年社科专家五十人工程”入选专家；河北省第五届社会科学优秀青年专家；第十一届全国青联委员。河北省委省政府决策咨询委员会委员，河北省推进京津冀协同发展专家咨询委员会雄安新区专项咨询组成员，河北省“十三五”规划专家咨询委员会委员。

河北省社会科学院京津冀 协同发展研究中心简介

按照中共河北省委办公厅、河北省政府办公厅《关于加强河北新型智库建设的意见》的要求，“河北省社会科学院”被确定为省级新型智库试点。2015年7月河北省社会科学院新型智库试点方案被省委、省政府领导批准，“河北省社会科学院京津冀协同发展研究中心”作为省级新型智库平台宣告成立，该平台将打破省社科院现有的研究所、研究室、重点学科的传统组织架构，实行“中心主任”负责制，根据设定的研究任务，跨研究所、跨学科整合全院相关的骨干力量，强化与院外相关研究力量的深入合作，引入和聘请京津高层次应用对策研究专家学者，聘任国内外知名专家和学者担当研究顾问和兼职研究专家，开展有关京津冀协同发展、省情决策研究等领域的前瞻性、应急性咨询研究，承接一批省委、省政府领导交办的重大应急性研究咨询项目，积极为河北省相关职能部门以及京津冀地区各市、县（市、区）、开发区发展提供决策支持，力争打造全省领先、国内知名的“基地型”智库咨询平台。

摘 要

本书总报告贯彻党的十九大报告精神，按照《京津冀协同发展规划纲要》和中央《关于设立河北雄安新区的通知》的要求，从国家治理体系变革的大历史观分析了“千年大计”的内涵及其对京津冀世界级城市群的影响。在此基础上，从区域格局、战略路径、平台载体、城市品质、县市定位等角度提出了河北未来发展的新战略与新思路，并提出了借鉴“新浙江经验”，破解协同发展过程中党政干部执行力提升困难和体制机制障碍的思路与建议。前瞻研究板块从京津冀发展宏观阶段、对外开放协同、农业协同、旅游协同、金融协同、人口与劳动力流动等角度分别提出了未来改革方向与对策思路。区域报告板块研究了沿海地区、冀北地区和石家庄市三个样本区域，深入分析了当前协同发展的现状、问题，并提出下一步发展设想。调研与建议板块聚焦了当前河北在推进协同发展和转型升级过程中的热点难点问题，深入剖析了实体经济障碍、过剩产能问题、雄安新区新闻传媒问题、精准扶贫问题、人才与智力引进等协同发展中难以规避和难以破解的问题，提出了相关的对策建议，力争为河北在推进与京津协同发展中的重大决策提供参考和智力支持。

目 录



I 总报告

- B.1** 雄安新区设立背景下河北加快推进与
京津协同发展的新战略与新思路…………… 陈 璐 / 001

II 前瞻研究

- B.2** 京津冀协同发展阶段判断及河北对策研究…………… 黄贺林 / 021
- B.3** 借助京津冀协同发展机遇推动河北省对外开放研究…… 宋东升 / 036
- B.4** 基于京津冀协同发展背景下的城乡统筹发展绿色之路
——“社区支持农业”模式的研究 …………… 姜 华 等 / 049
- B.5** 以全域旅游为引领，加快推进京津冀旅游协同发展
…………… 张 藏 王 然 / 061
- B.6** 京津冀金融协同发展现状、问题与对策研究
…………… 赵然芬 / 075
- B.7** 建设世界级城市群背景下京津冀协同创业
就业形势分析和对策建议…………… 车同侠 / 087



III 区域报告

- B. 8** 雄安新区崛起背景下河北沿海经济如何创新突围····· 边继云 / 099
- B. 9** 冀北地区生态和经济双赢发展研究
····· 王素平 王哲平 冯志国 / 109
- B. 10** 京津冀产业协同发展框架下石家庄产业集群
创新发展的思路与对策 ····· 严文杰 徐 颖 / 124

IV 调研与建议

- B. 11** 释放政策红利 催生河北省民间资本投资实体经济的内源动力
····· 姚胜菊 / 152
- B. 12** 河北省如何走出化解过剩产能的新路径
····· 郭晓杰 / 165
- B. 13** 建设雄安新区河北省媒介平台的使命担当与实现建议
····· 韩春秒 郑 敏 张大莽 / 175
- B. 14** 河北省精准扶贫模式创新与对策研究
····· 王春蕊 / 189
- B. 15** 打造首都人才智力集中承载地对策研究 ····· 周爱军 / 201
- B. 16** 构建京津冀文化产业园区联盟的可行性与路径研究
····· 李会霞 郑艳东 / 215

Abstract	/ 222
Contents	/ 223

总 报 告



General Report

B. 1

雄安新区设立背景下河北加快推进 与京津冀协同发展的新战略与新思路*

陈 璐**

摘 要： 本文从国家治理体系的大历史观分析了“千年大计”的内涵及其对京津冀世界级城市群的影响。在此基础上，从区域格局、战略路径、平台载体、城市品质、县市定位等角度提出了河北未来发展的新战略与新思路，并提出了借鉴“新浙江经验”，破解协同发展过程中党政干部执行力提升困难和体制机制障碍的思路与建议。

* 本文为2017年河北省软科学项目“加快构建京津冀协同创新共同体研究”(1745761970)阶段性成果。

** 陈璐，河北省社会科学院京津冀协同发展研究中心主任、智库首席专家，二级研究员，主要研究方向为区域经济学、产业经济学。



关键词： 京津冀 协同发展 体制机制创新

2017年4月1日，中共中央、国务院宣布设立河北雄安新区。雄安新区的设立，开始兑现国家出台的《京津冀协同发展规划纲要》中规划的集中承载地的开发建设。虽然各界对集中承载地的设立早有预料，但对设立河北雄安新区的重大意义及其在国家区域发展战略格局中的地位与定性之高显然估计不足。从全局看，河北雄安新区的“横空出世”及其蕴含的深刻含义将对整个京津冀地区和世界级城市群的建设带来巨大影响，尤其是在河北进一步调整、优化与京津协同发展的战略思路方面将起到积极的推动作用。

一 雄安新区“千年大计”的真正含义及其对 京津冀世界级城市群发展进程的影响

（一）雄安新区“千年大计”的真正含义

雄安新区设立以来，其“国家大事、千年大计”的定性在全国产生了不小的震动，我国第一次在官方正式文件中明确指出建设雄安新区系“千年大计”到底如何理解？由此产生了许多疑虑和误区：有人认为，北京倒退千年才是幽州，千年来作为“首都”曾几经沉浮，一个小小的雄安新区，就算以最高标准、最新理念建设，还不算是“首都”，顶多算是个“副都”，又怎样能延续千年？还有人认为，当今世界，所有大城市都不过是在一二百年之间发展崛起的，而且目前已经出现了诸多城市问题，雄安新区即便有最好的政策支持，也不太可能延续千年之久。这是对雄安新区“千年大计”认知的误区，这种误区的产生，其根源在于将出发点放在了城市建设与发展的固化形态上，即把雄安新区作为一个城市载体，思考其城市形态的“保鲜”时间是否能延续1000年。我们认为，要正确理解“千年大计”的性质，必须按照习总书记所说的，从大历史观出发来认知。雄安新区“千年大计”的真



正含义并不在于城市建设及发展的水平或面貌是否够得上延续千年的“标杆”，也不在于雄安新区在 1000 年中是否能持续地、不偏离地保持“副都”的定位，而在于雄安新区将会探索、开创并促成一种新型的未来国家治理模式，这种模式将引领中国未来近千年的发展。下面笔者将从中国历史发展长河中国家治理体制框架的演进过程出发，详细阐释这一观点（见图 1）。

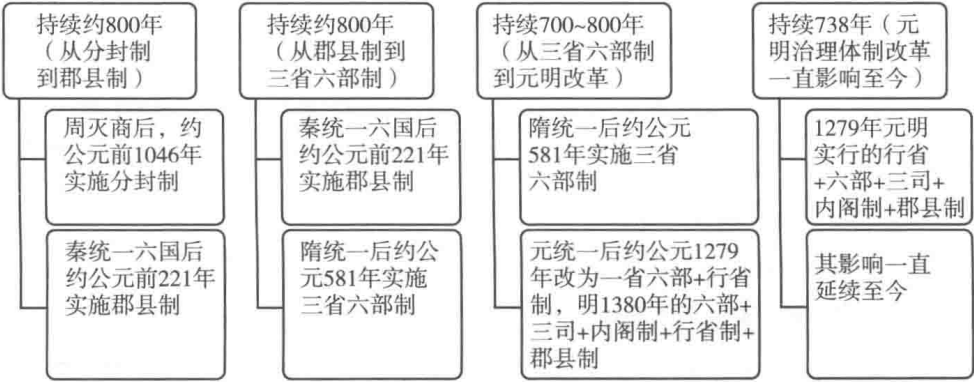


图 1 我国国家治理体制演进历史

1. 分封制⇨郡县制

西周于公元前 1046 年灭商后，开始实施“分封制”，开启了我国古代封建社会新的国家治理模式，一直到秦始皇于公元前 221 年统一中国开始实施“郡县制”，这一时期持续 800 年左右，从国家治理体系框架的角度看，“郡县制”相对于“分封制”来说，有了较大的改革。

2. 郡县制⇨三省六部制 + 郡县制

秦公元前 221 年统一中国开始实施“郡县制”，到隋朝于公元 581 年统一中国开始推行“三省六部制 + 郡县制”，这一时期持续了 800 年左右。在“郡县制”的基础上构建了“三省六部制”，这对于国家治理体系来说，又发生了一次大的变革。

3. 三省六部制 + 郡县制⇨一省六部制 + 行省制 + 郡县制⇨六部 + 三司 + 内阁制 + 行省制 + 郡县制

从隋朝于公元 581 年建立开始推行“三省六部制 + 郡县制”到元朝于



公元1279年建立废除尚书省和门下省，保留中书省与枢密院、御史台分掌政、军、监察三权，地方实行“行省制”，开创了中国划省而治的先河。明朝建立后，朱元璋于1380年杀掉丞相，废中书省，废除了1000多年的“三省制”和丞相制度，六部直接对皇帝负责，设内阁和三司，废除“行省制度”，但仍然延续“省”一级行政单元，只是管理省的部门发生了变化。这一时期如果按照元朝设立“行省”、中国地方划省而治算起700年左右，如果按照明朝废除“三省”及丞相制度、设三司和内阁等大的改革措施算起，延续了800年左右。

4. 六部 + 三司 + 内阁制 + 行省制 + 郡县制 ⇨ 现今

元、明时期国家治理体系大的改革后演进为“内阁 + 六部 + 三司 + 省郡县制”，虽然清代设立了军机处等改良部门，但基本上是延续了元明时期的国家治理框架结构，到目前为止，中国的地方行政治理体系大体上延续了“省郡县制”的框架结构。这一时期已经存续了700多年。

从以上我国国家治理模式的演进过程中可以总结出一个规律，即每一次国家治理体制与模式大的改革，其间隔时限大体在七八百年。当前的国家治理体制框架已经延续了700多年，从治理体制改革规律上看，似乎到了快要发生大的国家治理体制变革的时候了，然而，下一步中国国家治理体制和模式将如何变化才能持续引领并影响下一轮近千年的发展？笔者认为，下一轮国家治理体制和模式的变革将是打破当前地方分治的省、市、县治理体制框架，改为以城市群（大、中、小）为基本行政单元的地方治理体制。理由如下。第一，当前省、市、县地方分治的行政区域边界并不是经济、社会、文化等自然交往发展形成的，而是人为地按照主观意志或自然地理特点划分的。这种地方分治的区域管理状态，难以避免行政区域间对发展要素的恶性竞争，难以促进区域之间和谐共进，并人为地抑制了本应形成的更紧密的不同城市之间的“分工抱团”属性。所以，从内因看，目前的地方治理体制迫切需要改革。第二，科学技术的不断进步、未来人工智能的大规模应用、农村发展的改革以及农民转化为市民的步伐将进一步加快，行政管理的对象将演变为大中小城市，未来承载人口的平台载体将发生本质的变化，不同等



级、不同特色、不同功能作用的城市及其群体将成为人口承载的主要平台。从外因看,科技、经济、社会、文化等发展的合力将倒逼地方治理体制的改革。第三,从改革开放近40年的区域发展格局看,虽然多年来地方行政区域的竞争激烈,但我国区域发展格局仍然逐渐形成了大城市群、中小城市群等明显的轮廓,比如,大城市群中长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群等,中等城市群有大郑州城市群、大武汉城市群、长株潭城市群等。区域发展格局演进的大趋势也说明了规律难以阻挡,新型地方治理体制的设计非常有必要适应未来发展趋势。第四,党的十九大刚刚提出的“区域协调发展战略”和“乡村振兴”战略就是适应未来生产力空间布局的演变而做出的战略安排。实施“区域协调发展战略”,提出了“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,加快农业转移人口市民化”的重点任务,其实质上已经预示了30年后城乡统筹发展的基本形态;而实施“乡村振兴战略”,提出了“深化农村土地制度改革,完善承包地三权分置制度”及“第二轮土地承包到期后再延长三十年”的重点任务,其实质就是要通过制度改革创新真正赋予农民在城市群构建过程中分享红利的“筹码”,真正促成建设美丽乡村和特色小镇、推动城乡公共服务一体化、无差别化目标的实现,从而为形成真正意义上的城乡统筹发展、城乡职能互补的都市连绵带做好铺垫。

综上所述,笔者认为,未来国家对地方治理体制框架的改革将由当前的省、市、县层层分治的体制转变为跨行政区的城市群治理体制,按自然地理边界为主的“划省、市、县而治”将转变为按不同规模城市之间的分工联系为主的“划城市群而治”,笔者大胆地推测未来30年后的发展趋势是,“省长”的名称将演进为“城市群群长”,将完全按照城市群发展规律和城市群内部紧密分工的程度来确定城市群的行政边界。这将取消自元代以来的“地方划省而治”的体制。而这一变革将催生全新的城乡管理体制、经济管理体制和社会管理体制,引领我国下一轮近千年的经济社会发展。那么,雄安新区实质上就是这个承前启后“大棋局”上的“棋眼”所在,以雄安新区的改革发展“试验”启动新一轮城市治理改革时代,探索国家对地方治



理改革的转型之路，从而向世界彰显我国的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，开启我国自主复兴的“千秋大业”，一旦成功，又将迎来中华民族新一轮领跑“千年”的辉煌。正是从这个战略高度上看，雄安新区“千年大计”的定性理所应当。

（二）雄安新区的设立对构建城市群新型治理体系的影响与作用

由于雄安新区肩负“千年大计”的历史重任，其规划发展及其未来实施的体制机制创新都体现出一个“开创者”的角色，而不是“跟风者”或“模仿者”的角色。所以，雄安新区的改革创新将对构建我国未来城市群新型治理体系具有重大和深远的影响。

1. 雄安新区规划建设将对探索构建城市群内部协调发展新模式有示范作用

雄安新区的发展路径与深圳特区、浦东新区完全不同：深圳的发展是遵循“单点开放开发特区→多点开放开发经济功能区→产城融合区→规范完善的城市建成区→全国经济中心和国际化大都市”的路径；浦东新区的发展是遵循“特殊政策的经济功能区+城市边缘区→综合改革配套试验区+产城融合区→金融中心核心区+都市发展新区”的路径；而雄安新区是遵循“现代化低碳新城建设→首都政务新区形成→创新驱动引擎形成→改革开放创新样板显现→示范带动的引擎形成”的路径。从路径的不同之中可以看出，深圳和浦东均是先开发建设的特殊经济功能区，在开发区产城融合的基础上发展成为大城市（区），而雄安新区的首要任务就是要先建设新城区，然后通过疏解大都市非必须保留的功能来迅速在新城区集聚发展要素，再形成“磁极”吸引高端产业、创新要素进一步集聚，从而实现超常规发展的目标。因此，雄安新区的规划发展确实能够探索过度开发的大城市通过疏解功能与周边地区实现协调发展的新模式。这对于构建城市群内部超大城市与中小城市互动共进协调发展具有重要作用。

2. 雄安新区体制机制创新将对城市群综合管理体制的创建起到“先行先试”的作用

城市群综合管理体制包括城市规划编制与管理体制、城市开发建设模



式、城乡土地管理与开发利用体制、城市人口与住房管理体制、城市开发建设投融资体制机制、园区管理体制、投资便利化与行政管理审批机制、高端人才引留与激励创新机制、城市社区管理机制与社会维稳机制等。雄安新区在规划建设过程中，将按照实现“四区”定位的要求，在上述体制机制创新中开创“全国先河”乃至“世界先河”，为我国未来城市群治理体制的构建发挥“试验田”的作用。

3. 雄安新区的体制机制改革创新将对国家整体的经济、社会治理体制框架改革提供借鉴和启示

通过雄安新区各项体制机制创新与改革的实践，我们可以发现并找到破解当前我国经济发展、社会发展中各项体制机制难点问题的方略及具体办法，有效总结出适合推广全国的“雄安改革创新经验”，从而倒逼我国财税体制、金融体制、经贸体制、开放体制、社会治理体制和城市建设管理体制的全面改革或创新，对国家整体的经济社会治理体制框架的改革具有积极的推动作用。

二 雄安新区规划建设背景下河北加快推进与京津协同发展的新战略与新思路

雄安新区的规划建设将对京津冀整体区域生产力布局产生重大影响，对河北推进与京津协同发展的战略指向、区域格局、战略路径、平台载体、城市品质和县市定位等都会产生影响。

（一）区域格局演进：“新三板块”的夯实、明朗与微调

从世界级城市群发展演进的规律看，建成区面积超过5万平方公里的世界级城市群内部均是多板块（城市圈）的，并不是单一板块。比如，美国大西洋沿岸城市群面积约为13.8万平方公里，城市群建成区面积超过8.4万平方公里，其中可分为华盛顿城市圈、费城城市圈、纽约城市圈和波士顿城市圈4个核心板块；我国面积为21万平方公里的长三角城市群发育出



6.5 万平方公里的建成区面积，其中也划分为上海－苏锡常城市圈、南京城市圈、杭州－宁波城市圈三大核心板块。而京津冀世界级城市群的面积为 21.7 万平方公里，可发育空间为 12.5 万平方公里，但目前只发育出城市建成区面积 2.5 万平方公里，可以说，京津冀城市群还没有达到世界级城市群的规模和水平。但是，从发展规律看，未来京津冀世界级城市群建成区面积肯定要超过 5 万平方公里，理应不会是单一城市圈板块，必然会形成多个城市圈板块的格局。而雄安新区的规划建设，就将起到促使未来京津冀世界级城市群形成“新三板块”的合理格局。一是雄安新区的规划建设，标志着京津冀世界级城市群的最大内核板块“京津雄城市圈”的确立，“京津雄城市圈”将主要包含北京、天津、雄安新区、廊坊、沧州及张家口部分地区、承德部分地区、保定中部和北部等地域范围，这将是京津冀世界级城市群的核心引擎。二是雄安新区的规划建设，对唐山市发挥全省沿海产业引擎作用形成了重大利好，同时对原石家庄城市圈的辐射范围和发展指向产生较大影响，将不可避免地促使石家庄城市圈和唐山城市圈的崛起。因此，未来京津冀城市群的发展也将分为三个板块：“京津雄”核心板块、石家庄城市圈板块和唐山城市圈板块。石家庄城市圈板块主要包含石家庄市、保定南部、衡水、邢台和邯郸市，发展指向将以冀中南为主，向东、向南延伸，向北发展将受到雄安新区辐射的抑制。唐山城市圈板块主要包含唐山、秦皇岛及承德中南部地区。三是保定市受“京津雄”核心圈和石家庄城市圈的共同影响，被两大板块分割，平原地区的县城将逐步与两大板块连为一体，形成都市连绵带，然而保定市区虽然近几年拉开城市框架，但未来受雄安新区 350 万～500 万人口规模的挤压，城市首位度和人口规模均将受到限制。

（二）战略路径抉择：新旧动能转换中的坚持与放弃

雄安新区的规划建设对河北推动新旧动能转换来说是一步“妙棋”，它不仅能够催生出以创新驱动为主的高精尖“转型”产业群，培育出“无中生有”的产业新动能，而且能够激活以高污染、高排放为特征的重化工业发展向装置型循环经济一体化全面彻底“升级”，释放出“老中生新”的新