



# 微报

## Micro Report

2015 年第 6 期（总第 6 期，2 月 6 日）

### 京津冀协同发展战略使命与责任

（北京大学秘书长、教授、博士生导师 杨开忠）

2014 年 5 月 27 日-29 日，联合国经济和社会理事会在美国纽约联合国总部举行召开主题为“可持续城镇化”的综合会议。会议由联合国经社理事会副主席 Vladimir Drobnyak 主持，联合国秘书长潘基文出席开幕式并致开幕辞。卢旺达总统、哥伦比亚副总统，联合国城市与气候变化的特使，克罗地亚、加纳等国首相、部长，伊斯坦布尔、约翰内斯堡、金斯顿（牙买加）、林雪平（瑞典）、莫罗戈罗（坦桑尼亚）、巴黎、维多利亚（加拿大）等城市市长，联合国人居署、环境规划署、教科文组织、世界银行等重要部门的主要官员，非洲联盟委员会代表，非政府组织以及芝加哥大学思想委员会共同主席等学术界重要代表，参加了会议。我作为联合国邀请的国内唯一代表出席了此次会议，并在第三阶段会上发表题为《中国城镇化模式的转变》的演讲，扼要讲述了改革开放以来中国城镇化的传统“故事”，重点阐述了新型城镇化“新”在何处的问题，以及新型城镇化改革的优先领域和路径。这次活动，使我进一步切身感受到国际上对中国城镇化的高度关注，作为中国城市和区域学者担负的使命和责任。我以为，2014 年 8 月 31 日“中国城市百人论坛”的成立对我国城镇化研究和交流是具有重要意义的。我个人能够见证这一事件并成为中国城市百人论坛首批成员，深感荣幸！城市群是我国城镇化道路重大理论和实践问题。方创琳研究员一直致力城市群研究，每年发布

《中国城市群发展报告》，取得丰硕成果。很高兴参加今天由中国城市百人论坛举行的《中国城市群发展高层论坛》，感谢方创琳研究员的邀请！

京津冀城市群是国家规划的三大世界级城市群之一。习近平今年 2 月 26 日讲话后，京津冀协同发展上升为重大国家战略，成为我国城镇化和区域发展的重大前沿理论和实践。在这方面，我作为首席专家或首席专家组组长主持承担了三个重要项目。一是国家自然科学基金应急项目《京津冀一体化发展的政策研究》；二是京津冀三省市社会科学界联合会联合资助重大项目《调整疏解非首都核心功能与京津冀协同发展》。三是华夏幸福基业股份有限公司咨询顾问课题《京津冀城市群发展形态研究》。我以为，京津冀协同发展战略使命和责任可以概括为“一圈一极一体两区”。“一圈”是指面向未来打造新的首都圈——世界一流的国家首都圈；“一极”是指国家空间协同发展极；“一体”即国家创新中心区域共同体；“两区”指国家生态文明区域协同建设示范区和国家区域治理现代化首善区。

**一、世界一流的国家首都圈。**我国已经成为世界第二大经济体，未来 10 年内还将跨越中等收入陷阱进入高收入国家行列，成为世界第一大经济体。国际经验表明，国家首都分为单纯政治中心和多功能中心两种类型，作为高收入大国多功能中心的首都与其周围地区组成的首都圈通常是具有全球一流影响和水平的。例如，日本东京首都圈、韩国首尔首都圈、英国伦敦首都圈、法国巴黎首都圈等。京是比较典型的多功能中心型首都，加之京津冀建设世界级城市群的国家目标，面向未来打造世界一流的国家首都圈，无疑是京津冀协同发展战略使命和责任。

建设世界一流的国家首都圈，一要在明确北京全国政治中心、文化中心、科技创新中心、国际交往中心战略定位的基础上，下决心以教育、科技、文化、卫生、交通、行政功能为先导，采取外科手术式的方式，调整和疏解非首都核心功能。同时，将天津建成全国高技术产业基地，提升天津北方经济增长极功能以及综合交通、金融市场和物流贸易中枢功能；提升河北教科文卫功能和商贸物流业基地功能，强化河北首都圈生态屏障和水源涵养区功能，实现河北产业升级和绿色崛起；二要巩固提高北京、天津国家中心城市地位，强化石家庄、唐山区域中心城市地位，把沧州、邯郸建设成为新的区域中心城市，把保定、廊坊、秦皇岛、张家口、承德、邢台、衡水建设成为专业化中心城市，以中心城市为依托、以一小时通勤圈为先导培育各具特色的都市圈，形成多中心多圈层均衡发展格局；

三要加强多中心一体化综合交通网络建设,实现从单中心放射型向多中心网络型交通布局的转变;四要以“燕山—太行山、黑龙港流域集中连片特殊困难地区”扶贫攻坚为基本,以基本公共服务均等化为重点,以收入分配差距缩小为方向,着力推进区域生活水平均等化;五要建立健全区域共同价值观、共同市场、政府和社会制度。

**(二) 国家空间协同发展极。**打造国家空间协同发展极是京津冀协同发展又一重要战略使命和责任。首先,党的十八大以来,我国空间经济发展超越邓小平统筹沿海和内地发展的“两个大局”战略构想,形成了统筹国内国际空间发展的、新的“两个大局”战略构想,处理好“走出去”与国内空间发展优化布局成为国家空间发展的基本问题。京津冀地区是中国与世界经济主要结合部之一,是推进丝绸之路经济带建设的重要中心地,也是推进 21 世纪海上丝绸之路建设的重要战略支点区,是实现新的两个大局战略构想的重要引擎。其次,协调东中西、平衡南北方是国家空间协同发展面临的重大战略问题。京津冀位于环渤海地区中心,是中国北方地区最重要的核心区,是有效协调东中西的主要中心枢纽地区之一,是平衡南北方的关键所在。

打造国家空间协同发展极,一要以自由港为远景目标加快建设中国(天津)自由贸易试验区,并适时将试验区优惠政策向京津冀其它重点功能区延伸;二要按照立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的原则和要求,加快发展世界性总部经济;三要将河北曹妃甸新区、正定新区、沧州渤海新区提升为国家级新区,开辟新亚欧大陆桥经济走廊北通道,把石家庄规划建设成新亚欧大陆桥国际铁路枢纽,着力引导人口和经济功能向渤海滨海地区和冀中南转移,建设“一轴两纵两横”空间经济轴线格局。“一轴”即京津发展主轴,“两纵”即京石邯发展纵向次轴、京唐秦发展横向次轴,“两横”即渤海滨海发展纵向次轴和石沧黄发展横向次轴。

新亚欧大陆桥经济走廊北通道也可以称为新亚欧大陆桥经济走廊黄(骅港)石(家庄)新(疆)通道,从河北从黄骅港出发,向西经河北省会石家庄、山西太原、宁夏中卫、甘肃武威,至新疆铁路,其铁路里程比以江苏连云港为起点的新亚欧大陆桥缩短 500 公里。为什么要开辟这个通道?主要是三点考虑,一是促进环渤海地区发展,带动北方内陆腹地发展。习近平总书记指出,京津冀协同发

展重大战略是促进环渤海地区发展、带动北方内陆腹地发展的需要。开辟北通道为冀中南地区、以及山西、宁夏和甘肃的部分地区不仅可以提供最便捷的东去海洋港口服务，而且可以为提供国际铁路服务，因而对提升环渤海地区、北方内陆腹地竞争力具有重要意义；二是有利于疏解首都功能，治理首都城市病。北京之所以拥堵和膨胀，很大程度上是因为河北的落后，也就是京津冀发展的严重不均衡。河北的重心是冀中南地区。开辟北通道有利加快冀中南地区发展，对促进京津冀均衡发展具有极其重要的意义。三是丰富和完善“一带一路”的通道和节点，更好地发挥其战略引领作用。为此要求我们，一把石家庄规划建设成为石新欧国际铁路运输枢纽，开展石新欧国际铁路运输业务。初步测算，石新欧国际铁路运输比郑州为枢纽的石新欧国际铁路运输距离缩短近 100 公里；二把黄骅港纳入北方国际航运中心区，发展黄骅港国际集装箱海陆联运，研究规划建设黄骅港至辽宁营口港的海上滚装运输。黄骅港至辽宁营口港的海上滚装运输对疏解通过京津进出关内关外的交通有重要意义，同时可拓展黄骅港的腹地。

**（三）国家创新中心区域共同体。**实现经济发展方式从要素驱动、投资驱动向创新驱动的转变，建设创新型国家，是我国跨越中等收入陷阱、实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的国家核心战略。京津冀地区是我国创新资源最丰富、创新能力最强的地区。最大限度地发挥京津冀地区创新潜力和优势，支撑和引领创新型国家建设，是国家战略的必然要求。因此，京津冀协同发展应当打破条块分割，营建具有全球影响力和竞争力的国家创新中心区域共同体。

建设具有全球影响力和竞争力的国家创新中心区域共同体，一要进一步打破科技市场的条块分割，探索建立技术市场监管的区域标准和制度，建立健全开放、自由、有效的科技共同市场；二要围绕产业链（特别是战略性新兴产业链）、科技园区和创新服务体系，培育和壮大产学研用协同创新网络，着力推广中关村国家自主创新示范区政策，建立天津国家自主创新示范区，完善国家自主创新示范区“一区多园”制度；三要设立国家教育区域协同改革示范区，加快研究型、教学型、职业型现代高等院校制度的分类改革，建立健全区域共同高考招生圈，形成开放、统一、均等、充满活力的区域教育体系。

**（四）国家生态文明区域协同建设示范区。**生态文明是人类文明发展的新形

态，是中国特色社会主义事业建设总体布局的新方面。探索生态文明建设之路，是当今中国和世界面临的重大理论和实践问题。自然环境是一个结构化的整体，牵一发而动全局，一个区域对当地自然环境的干预或多或少、或早或迟都会影响别的区域自然环境。这样，生态环境问题几乎无不是跨越特定尺度区域的。因此，跳出自家一亩三分地，区域协同作战是有效解决生态环境问题、推进生态文明建设必由之路。京津冀生态文明建设，一方面，生态效率两极分化严重，在各省、直辖市、自治区中，北京最高，天津也在前十位以内，但河北则居倒数十位以内；另一方面，水极度短缺，生态破坏和环境污染十分严重，已经成为区域竞争力发展和居民生活质量的严重制约因素。因此，无论从必要性、可能性还是从紧迫性来看，打造国家生态文明区域协同建设示范区应当成为京津冀协同发展重要战略定位。

打造国家生态文明区域协同建设示范区，一要着力节流开源，推行水权交易制度，构建区域互通共济、统一调配、永续利用的水资源新格局；二要重点完善区域重大能源基础设施布局，推行节能量交易制度，构建安全、智慧、清洁、高效、可靠的现代区域能源体系；三要健全环境污染联防联控合作机制，建立健全环境保护的区域共同市场、标准、法规和监测预警网络；四要统筹山、海、田、林、水等生态环境要素，建立地区间生态补偿制度和国家公园制度，建设坝上高原生态防护带、燕山-太行山生态涵养区、华北平原宜居生态保障区和滨海生态防护带，构筑一体化的区域生态安全格局。

**（五）国家区域治理现代化首善区。**中国是一个幅员辽阔、地域差异十分显著的巨型国家，地方和区域治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化十分重要的方面。京津冀地区是国家首都、国际交往中心所在地，是展示国家治理体系和治理能力现代化的窗口。因此，创新区域协同发展体制机制，打造科学、民主、法治、有效的国家区域治理体系和治理能力现代化首善之区，应当成为京津冀协同发展战略使命和责任。

打造国家区域治理现代化首善区，一要按照兼顾规模经济、多样性偏好和外部性内部化的原则和要求，设立管理跨省市事务的机构，优化省、直辖市设置，推行省直管县，探索实行县辖自治市，强化以谈判和协议为基础的横向合作网络，建立健全京津冀协同发展公共治理体制；二要探索设立京津冀协同发展基金和政

策性银行,完善区域治理的投融资支持系统;三要赋予区域一体化先行先试政策,制定“首都圈治理法”,实行依法治区。在这里,我想强调一下建立健全京津冀协同发展公共治理体制的两点主张。

一是建立京津冀协同发展委员会。京津冀区域的政府治理是相对“碎片化”的。一方面,这表现在京津冀区域人口和 GDP 与广东省基本持平,面积也仅略大于广东省,但由京津冀三省市分而治之;另一方面,作为首都所在地,中央部门“条条”分割。这种碎片化是京津冀区域性公共产品和服务供给不足、“区域病”突出的重要原因。面对这些问题,20世纪80年代以来,京津冀三省市不断探索建立基于协议下的跨省市网络政府体制。进一步完善区域治理体制,理论上有两种选择,即:(1)合并三省市,成立统一的区域政府,但这种选择与全国增设省市的区划要求背道而驰,且对解决中央部门“条条”分割带来的问题没有帮助,因而不可行;(2)央地合作,在省市之上设立京津冀协同发展委员会,管理跨省市的区域性事务。京津冀协同发展委员会的权限应主要来自于三省市让渡的规划、市场监管、环境保护、财政等权限,同时,中央可赋予其部分审批等权限,并在财政上予以一定补助。我个人主张这种选择。

二是优化省(直辖市)设置。在坚持多省市设置的前提下,目前,学者们对此有不同主张。我个人认为应调整北京市、天津市、河北省辖区范围,具体来讲就是:将河北省张家口市、廊坊市下辖的三河市划归北京市管辖;将河北省唐山市、秦皇岛市、承德市划归天津市管辖;河北省则管辖经调整后的剩余地方。其好处主要有:(1)燕山—太行山地区既是京津冀水源地和生态屏障,也是国家贫困县集中连片区,将张家口、承德等地区分别从河北省划转北京市、天津市管辖,可以使水源、生态保护成本和效益内部化,继而有利于对水源地和生态屏障的保护,可以更好地发挥京津带动作用,有利于消除贫困;(2)冀北和冀中南地区分属不同省市后,可以解除它们之间因隶属河北省产生的交往给京津带来的过境交通压力,同时可以分散拱卫首都的压力并加强拱卫首都的能力;(3)冀东地区划归天津后,有利于港口规划、建设和运营的分工协作。应该特别指出的是,政区过大可能影响北京市履行“四个服务”的根本职责,也正是因此,个人认为应仅将现河北省的张家口市和三河市划转北京市管辖。

(杨开忠，北京大学秘书长、教授、博士生导师，中国区域科学协会会长中国城市百人论坛成员。本文根据杨开忠教授在中国城市群发展高层论坛上的大会演讲录音及 PPT 综合整理)