

# 京津冀城镇化与工业化协同发展的战略思考

辜胜阻<sup>1,2</sup>, 郑超<sup>1</sup>, 方浪<sup>1</sup>

(1. 武汉大学 湖北 武汉 430072 2. 全国人大常委会 北京 100000)

**摘要** 京津冀协同发展有利于推动区域内大中小城市和小城镇协调互动发展, 打造梯度有序、分工明确、优势互补的城镇体系, 推动区域产业优化布局和人口均衡分布, 实现城镇人口、资源与环境协调可持续发展。北京治理“大城市病”要通过产业疏解和功能疏解带动人口向外疏解; 河北要合理承接首都产业和功能, 淘汰污染产能, 通过协同发展推进新型城镇化和工业化。

**关键词** 京津冀协同发展 大城市病 人口疏解 新型城镇化

中图分类号 F291 文献标识码 A 文章编号 :1003-3890(2014)04-0005-04

在今年全国“两会”前夕, 习近平总书记在严重雾霾天气之时视察北京, 并主持召开了京津冀协同发展工作座谈会, 将京津冀协同发展提升到重大国家战略的高度, 提出各地要自觉打破“一亩三分地”的思维定势, 实现优势互补、良性互动、共赢发展, 并就推进京津冀协同发展进行了具体谋划和部署。京津冀协同发展, 不仅有利于治理大气污染, 保障居民的身体健康, 提升生活品质, 而且有利于促进京津冀地区产业布局优化与城市功能调整以及人口的合理均衡分布, 对推动京津冀地区健康可持续发展具有重要意义。本文以北京和河北为例, 在分析京津冀当前发展过程中面临的产业、人口、资源与环境等问题基础上探讨京津冀协同发展的意义, 并就如何推进京津冀协同发展提出相应的对策建议。

## 一、京津冀协同发展的战略意义

当前, 京津冀城市群是我国最重要的政治、经济、文化与科技中心, 拥有完整齐备的现代产业体系, 也是国家自主创新战略重要承载地<sup>[1]</sup>。但同时, 京津冀三地之间发展严重不平衡, 造成产业和人口分布与地区资源、环境的承载能力不匹配, 进而产生一系列经济、社会、生态问题。北京市出现严重的“大城市病”, 问题出在城市规划和功能定位上。要害在于城市功能过度集中, 既是行政中心又是经济中心、文化中心、教育中心、医疗中心、科技中心, 大量优质资源过度集中在北京, 造成北京的人口膨胀, 每年到北京看病就医的人口就达 5 000 万人次。世

界上一些其他大城市, 如纽约、伦敦、东京等, 都经历过人口快速增长时期。相比这些大城市, 北京的人口增长呈现更为明显的“速度快, 规模大”特点。纽约、伦敦、东京三个城市人口规模的快速增长分别持续了 50 年、50 年和 20 年, 人口增量分别为 502 万、390 万和 513 万, 而北京在 2000—2013 年的 13 年间, 人口增长了 752 万<sup>[2]</sup>。人口急剧膨胀也产生了资源紧张、环境污染、交通拥堵、房价高企等“大城市病”。环境污染问题最明显的就是当前日益严重的雾霾天气。2013 年监测结果表明, 北京市全年优良天数加起来共有 176 天, 尚不足总天数的一半, 重度污染天以上的天气累计有 58 天, 占到全年天数的 15.9%, 平均 6~7 天就有一次重度污染。据世界卫生组织数据显示, 北京 PM10 浓度在全球 1 600 个城市中仅排名 1 461 位。北京的大气污染的病因之一城市功能过度集中所导致的人口过度膨胀, 人多导致车多, 车多又导致尾气排放多。目前, 北京的机动车保有量已经超过 500 万辆, 有研究表明, 北京大气污染来源中, 在本地污染源中机动车污染贡献 20% 以上, 是雾霾天气的第一大内部贡献者。资源紧张方面最突出的是水资源的短缺。北京是一个水资源比较稀缺的地区, 近些年来随着工业发展和人口急剧膨胀, 工业用水和生活用水量持续增加, 造成了北京供水持续紧张。近十年来, 北京每年形成的水资源量平均只有 21 亿立方米, 而年用水总量达 36 亿立方米。巨大的用水缺口, 只能通过外省调水和超采地下水来缓解。北京人均水资源量减少到不足 200 立方米, 不到

收稿日期: 2014-06-10

作者简介: 辜胜阻(1956-), 男, 湖北武汉人, 全国人大常委会委员, 民建中央副主席, 武汉大学战略管理研究院院长, 研究方向为宏观经济与产业升级; 郑超(1990-), 男, 河南安阳人, 武汉大学经济与管理学院硕士研究生, 研究方向为产业经济学。

全国平均水平的 1/10,只有世界的 1/40,是极度缺水区。河北产业发展滞后,城市功能弱,基础设施与公共服务不完善,对产业和人口的吸引力不足,城镇发展严重滞后,形成“环首都贫困带”现象。有数据表明,在京津周围的河北省辖区内,分布着 32 个贫困县、3 798 个贫困村,贫困人口达到 272.6 万<sup>[3]</sup>。同时,河北又过度依赖重工业发展,消耗了大量的煤炭资源,造成大量的污染排放,也加剧了京津冀区域的大气污染。

京津冀三地在地理上紧密联系,人口、资源、环境等问题相互交织,要解决三地发展过程中的各种难题,需要三地密切合作,相互配合,实现协同发展。在人口方面,北京一直在努力通过控制人口进入的方式来控制人口规模,但效果并不理想。2010 年第六次全国人口普查结果显示,北京市常住人口为 1 961.2 万人,提前 10 年突破了 2020 年常住人口总量控制在 1 800 万人的目标,而且目前人口仍然保持快速增加的势头。因此,治理北京“大城市病”关键在于疏解北京人口,而不是试图通过行政控制的手段阻止人口流入。人口往哪里疏解?这就需要北京周围的河北中小城市来承接。对于河北而言,环首都的大量中小城市如何摆脱贫困?这也需要北京的辐射带动作用,为城市与产业发展提供技术、管理、金融、物流等生产性服务。河北还可以通过合理承接北京的部分产业转移来加快产业发展与产业结构转型升级。

推动京津冀协同发展,加强北京与河北中小城市的联系,发挥北京对河北中小城市的辐射带动作用,促进北京与河北中小城市和小城镇的协调互动发展,有利于构建梯度有序、分工明确、优势互补的区域城镇布局结构体系,促进京津冀三地健康可持续发展。合理有序的城镇体系有利于促进人口在京津冀城市群内的合理均衡分布,实现人口与资源、环境的协调可持续发展,有效缓解北京因人口过度膨胀而产生的交通拥堵、空气污染、房价高企等“城市病”,并带动河北中小城市集聚人口。合理有序的城镇体系还有利于促进京津冀城市群内大中小城市根据各自的产业比较优势进行产业链分工合作,形成区域内高效的产业分工体系,促进各城市的产业快速发展和产业竞争力的提升。

## 二、推动京津冀城镇化与工业化协同发展的对策思考

中共十八届三中全会最大的理论创新是重新塑造政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用,构建“市场主导、政府引导”的发展模式。促

进京津冀协同发展需要政府“有形之手”和市场“无形之手”的有效配合。要充分发挥市场在区域资源配置中的决定性作用,促进人流、物流、资金流、信息流等要素流在区域内的自由流动,提高区域资源的利用效率。政府要发挥好协调引导作用,做好区域发展战略与功能定位、产业发展规划、产业环保标准与环保法规制定、基础设施与基本公共服务建设以及相关的协同发展政策的落实等方面的工作,保证市场机制的有效发挥。

雾霾天气是当前京津冀共同面临的最为严重的问题之一,京津冀协同发展要以雾霾治理为突破口。京津冀地区大气污染治理是一项系统工程,治理的难点在于不仅各地自身空气污染情况不容乐观,而且存在日益显著的区域传送和相互影响特点。有数据显示,北京 PM2.5 主要污染物来源区域输送占 25%左右。在特定气象条件下,区域输送可能达到 40%左右。因此,在京津冀地区大气污染治理问题上,各地都无法独善其身,必须通力合作,构建京津冀协同发展长效机制,有效治理大气污染。我国大气严重污染的深层次原因在于粗放的工业化消耗了大量能源资源造成巨量的污染物排放,和失衡的城镇化发展模式造成特大城市人口过度膨胀<sup>[4]</sup>。推进京津冀协同发展和雾霾治理,要加快区域产业布局 and 产业结构调整与优化升级,积极淘汰落后产能,要以京津冀城市群建设为载体,促进首都非核心功能向外疏解,优化京津冀城市群空间布局,实现区域均衡发展;构建京津冀协同发展生态建设的顶层设计及其组织体系,保障大气污染治理行动的顺利推进。

(一)推动京津经济结构高端化,推进首都环境友好型产业向河北的转移的同时大力淘汰落后污染产能,使河北产业结构调整有“退”有“进”,带动京津冀整体产业结构优化升级

工业及能源污染一直是京津冀大气污染的重要“贡献者”。京津冀区域内钢铁、水泥、有色金属等重点工业行业是大气污染物排放的重点行业。特别是河北,长期以重化工为主的粗放型发展模式,使其贡献了区域内绝大部分的重工业产值和能源消耗,河北煤炭消费占京津冀地区全年燃煤总量的 80%,对京津冀大气污染影响显著,产业升级优化也面临艰巨的挑战。要统筹协调京津冀区域发展及经济定位,转变产业资源过度集中首都地区的现状,促进首都产业资源合理向外转移。要利用京津冀地区产业发展的梯度差异和资源的互补性,促进区域范围内的资源流动和产业整合,实现三地产业的错位发展和产业链对接,共同打造京津冀主导优势产业链<sup>[5]</sup>。要

加快推进产业对接协作,进一步理顺三地产业发展链条,形成区域间产业合理分布和上下游联动机制,发挥各自产业比较优势,不搞同构性、同质性发展,实现区域产业合理布局与整体优化升级。要逐步改变北京“大而全”的经济体系,重点发展生产性服务业、高端服务业、高新技术产业,大力推进首都产业的高端化、服务化、低碳化。天津要按照打造北方经济中心、国际航运、国际物流中心的定位,充分发挥港口、制造业、滨海新区综合改革先行先试等比较优势,重点发展科技创新、金融及电子信息等产业,打造天津高新技术产业高地。作为首都北京的重要邻省,河北省要把淘汰自身落后高污染产能与合理承接首都产业转移相结合,改变原有偏重的产业结构,处理好“退”和“进”的关系。一方面,要严格市场准入制度,遏制地方政府与企业扩张冲动,不得以任何名义、任何方式核准、备案产能严重过剩行业新增产能项目。支持技术先进企业兼并落后企业,对规模小、重复性高的企业进行有效整合,将市场倒逼机制与激励机制结合起来,促进企业加快技术创新和产业升级,要大力支持过剩产能企业走出去,完善激励企业开展海外拓展的扶持机制,完善企业退出机制,加快淘汰产能效率低、污染严重的企业。另一方面,要合理承接首都产业转移,按照“主体产业配套、新兴产业共建、一般产业互补”的思路,利用首都先进的技术条件,发展低能耗低污染的战略新兴产业,形成环首都高端产业圈,促进产业升级和产城融合。产业项目在转移过程中要积极寻求转型发展,要通过生产流程再造、生产设备更新等技术、管理手段提高能源资源利用效率,降低污染排放,提高绿色发展水平。这样,河北承接首都产业转移就不会增加新的污染排放,可以避免污染的转入,还有利于促进河北产业转型升级,实现京津冀合作共赢发展。河北还应发挥北京高技术产业发展水平高的特点,围绕北京对周边地区的技术外溢,将河北环首都地区逐步发展成为北京的科技成果转化基地和高端制造业基地。要加快推进现代物流、旅游休闲、文化创意、健身疗养及文化教育等高端服务业向环首都地区的疏解,使环首都地区成为满足北京养老、医疗、休闲、教育等服务需求重点区域。

(二)促进首都非核心功能向京外疏解,把疏解人口、疏解产业项目和疏解城市功能相结合,促进京津冀空间布局优化,有效缓解北京人口过度膨胀,实现区域均衡发展

疏解北京人口必须与疏解城市功能相结合,以功能疏解带动人口疏解。北京要明确其政治中心、

文化中心、国际交往中心、科技创新中心的战略功能定位,大力促进首都非核心功能向京外疏解。通过城市群建设,发展大城市的卫星城,吸引人口向卫星城市转移,进而疏解大城市人口压力是一种行之有效的途径,已在很多国家的大城市地区得到推行,像日本、韩国、英国、法国、美国等国家在其首都地区都采取过此措施。例如日本东京,上世纪五六十年代也遭遇过首都功能过度集中于城市中心区而出现严重的交通拥堵“大城市病”,其解决办法是在首都周边建设副中心和新城,并通过立法来转移部分政府机构和研究机构,并吸引企业入驻,从而有效疏解了首都功能,治理了首都的“大城市病”。卫星城市有多种形态,如卧城、工业城、科学城、多功能卫星城等形态。北京也需要立足发展现状科学发展多种功能形态的卫星城,吸引市区人口向卫星城转移,缓解市区巨大的人口压力。要加快北京的卫星城建设,将紧邻北京的一些河北中小城市纳入北京卫星城建设范围以内,增强北京对卫星城市的辐射带动作用,即起到疏解北京人口的作用,又能改变环首都“灯下黑”局面。基础设施特别是交通、通讯等基础设施是提高城市之间互联互通水平,强化城市间分工合作的基础。东京发展首都副中心给我们的一个重要启示是交通基础设施是城市副中心汇聚人气、有效承接主城部分职能和分担主城服务功能的最基础条件,特别是对特大城市而言,多条轨道交通(地铁和轻轨)的交叉往往是城市副中心成长的首要推动力<sup>[6]</sup>。促进京津冀协同发展也需要完善的交通基础设施作为支撑。目前,北京周边存在的大量“断头路”现象,严重阻碍了北京与河北中小城市的交流与联系,制约了京津冀协同发展。要推进城市群内基础设施全面对接,着力构建现代化交通网络系统,把交通一体化作为先行领域,加快构建快速、便捷、高效、安全、大容量、低成本的互联互通综合交通网络。具体而言,要协调京涿(涿州)、京廊(廊坊)、京燕(燕郊)、京固(固安)城市轻轨项目,加快进京、环京高速公路网建设,打造10分钟到半小时交通圈,引导北京市区人口向周边卫星城镇合理转移和稳定居住,缓和北京市区人口膨胀压力,并带动卫星城镇聚集人气。在市场经济背景下,人口流动更多的是一种物质和精神利益导向,人口会向工作机会多,发展潜力大,子女教育、医疗、养老等基本公共服务完善的地区流动。京津冀区域人口分布严重失衡的一个重要原因就是北京的就业机会、基本公共服务资源比河北好。因此,要积极推进京津冀地区基本公共服务均等化,使卫星城享受和北京平等的基本公共服务,增强北京卫星城的吸

引力。

(三)完善京津冀在协同发展中治理生态环境的顶层设计,重点针对大气污染及水资源短缺问题,构建京津冀大气污染联防联控的高层协调机制,建立节约生产生活用水的激励约束机制,促进京津冀在协同发展中有效解决生态环境问题

治理大气污染是当前京津冀协同发展过程中最迫切的任务之一。京津冀协同治霾过程中会涉及到企业和机构在地区之间的转移问题,这会影响到转出地政府的GDP和税收收入,从而降低地方政府合作的意愿与积极性。要促进三地之间的协同合作,必须建立高于三地行政级别的更高组织协调机制,做好大气污染联防联控的顶层设计,统一协调和监督三地的大气污染防治行动。可借鉴德国鲁尔工业区污染治理的经验,由联邦、州和地三级政府共同参与鲁尔区的改造工作,并成立鲁尔煤管区开发协会,作为鲁尔区最高规划机构,统一指挥、形成合力。建议不断完善由中央政府领导牵头、区域内各地人民政府共同参与的京津冀大气污染治理联席会议制度,作为区域大气污染防治工作的最高协商与决策机构,为京津冀及周边地区大气污染防治工作的联动协作提供有效的制度保障。在共同协商的框架下,重点构建区域大气污染任务分担机制与治理监督机制。要按照“共同但有区别的责任”原则合理确定各地区所承担的大气污染治理任务与实施路线图,依据所承担任务合理分配对各省市的财政、信贷支持力度。为避免地方政府由于自身发展需求而造成区域环境污染的短视行为,首先应加大中央政府对地方政府的监督力度,督促地方政府定期递交空气环境标准的执行细节。其次,还应完善包括人大、检察机关、法院、公众、公民团体、企业等“第三方主体”监督机制,构建企业、政府与“第三方主体”各司其职的制衡体系,加强“第三方主体”对污染治理的有效监督和约束。要尽快形成区域性大气污染防治法规,对污染排放标准与处罚标准采取统一标准,防止污

染企业在区域内转移,采取各省市联合执法行动,统一执法尺度,以此加大对区域内污染违法行为的查处力度和效率。要依据生态补偿机制原理,多渠道扩容京津冀大气污染防治专项资金,发挥政府投入的示范和先导作用,广泛吸纳社会资本,建立多元大气污染防治成本分担机制,支持落后污染产能的淘汰,扶持分流下岗职工再安置和再就业。

针对目前京津冀地区的水资源短缺问题,坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的原则,缓解目前经济社会发展需求与水资源储量不匹配的现状。要健全有效的激励和约束机制,实施财税、信贷和政府优先采购等方面的政策措施,鼓励企业采取绿色生产方式,尽可能减少工业用水消耗,对耗水量大的企业生产进行约束,增加其运行成本,倒逼耗水量大企业减少用水消耗。要建立反映环境要素稀缺程度的价格机制,最大限度地利用经济手段增强全社会节约用水的内生动力。要进一步增强公民节水意识,将节水意识上升为公民意识,将节水行动普及为公民行动。加大对节水产品的补贴力度和信贷支持,鼓励消费者购买和使用节水产品,促进公民逐步树立环保节水消费模式,逐步减少公民生活用水量。

#### 参考文献:

- [1]首都经济贸易大学课题.扎实推进京津冀协同发展[N].经济日报,2014-04-01.
- [2]李铁,范毅,王大伟.北京人口调控该往哪走?[N].光明日报,2014-05-27.
- [3]天津经济课题组.京津冀一体化的综述与借鉴[J].天津经济,2014(4).
- [4]辜胜阻,郑超,方浪.城镇化与工业化高速发展条件下的大气污染治理[J].理论学刊,2014(6).
- [5]祝尔娟.京津冀一体化中的产业升级与整合[J].经济地理,2009(6).
- [6]马海涛,罗奎,孙威,王昱.东京新宿建设城市副中心的经验与启示[J].世界地理研究,2014(3).

责任编辑、校对:关华

### Strategic Thinking on Synergistic Development of Urbanization and Industrialization in Beijing-Tianjin-Hebei Region

Gu Shengzu<sup>1,2</sup>, Zheng Chao<sup>1</sup>, Fang Lang<sup>1</sup>

(1. Wuhan University, Wuhan 430072, China;

2. Standing Committee of the National People's Congress Beijing 100000, China)

**Abstract:** The synergistic development of Beijing-Tianjin-Hebei region is propitious to coordinated and interactive development among megacities and medium and small cities of the region, building an urban system with well-organized gradient, explicit division and complementary advantages. It will optimize the regional industry layout and population distribution, and realize sustainable development of the regional population, resource and environment. Beijing-Tianjin-Hebei region needs to accelerate the process of new urbanization and industrialization by synergistic development. Beijing has to distribute population by decentralizing industries and urban function so as to govern the "big city disease"; Hebei shall undertake the industries and function of the capital reasonably, and obsolete the polluting production.

**Key words:** Synergistic development of Beijing-Tianjin-Hebei region; Big city disease; Population distribution; New urbanization