



京津冀融合下的北京何去何从

评述由头：从今年两会前夕习近平总书记亲自谋划推动京津冀协同发展以来，“京津冀一体化”就成为了各方的热议话题。

随后，河北出台新型城镇化有关政策，提出发挥保定和廊坊首都功能疏解及首都核心区生态建设的服務作用，进一步强化石家庄、唐山在京津冀区域中的两翼辐射带动功能。与此同时，京津两地积极推动“双城”交通一体化，高铁、地铁、公交“一卡通”已经提上日程。这一系列举措，让人们感受到了京津冀一体化的前行步伐。

然而，“一亩三分地”的思想障碍、“我的地盘我做主”的行政壁垒、“肥水不流外人田”的利益羁绊犹存，这难免让人们对京津冀“抱团发展”之路充满疑虑。



京津冀协作与区域融合的时机来了

京津冀合作命题由来已久。当下，首都经济圈主要是指京津以及其周边的河北省各中心城市组成的城市圈，即北京、天津两个直辖市以及河北省的石家庄、秦皇岛、唐山、保定、廊坊、沧州、承德、张家口8个城市，简称“2+8城市体系”。伴随这一地区经济实力增强与基础设施完善，逐步扩大到整个河北省，乃至环渤海其它城市，“京津冀”地区实际上是环渤海及北方城市带的核心。

京津冀经济协作或首都经济圈协调发展是我国城市化进入中后期的一个标志，是中心城市由点状聚集向网络分散过渡的表现。但在利益攸关方缺乏互补共赢诉求情况下，京津冀深度协作问题始终未能得到有效解决。京津两市一支独秀，对周边的河北省各城市拉动较小，与珠三角与长三角相比，缺乏完备的城市体系，缺少影响较大的二线城市（副省级城市和省会城市）和实力较强的三线城市（地级中心城市），各城市之间功能互补性不强，协调性较差，竞争大于合作。这不但制约京津冀区域发展，也影响环渤海及北方城市带整体发展。

财政收入 离京难度 大城市病

京津冀融合亟待破解三大障碍

刘治彦

新世纪初，随着北京申奥成功，以及北京沙尘暴问题凸显，“京津冀（北）空间发展规划”完成与建议实施，从区域视角谋划“大北京”发展与京津冀协作问题提到议事日程上来。以首钢迁往唐山为起点，拉开了首都与周边地区产业协调发展的序幕。北京CBD的崛起，天津滨海新区的开发，以及唐山曹妃甸工业园区的建设，促使首都经济圈基本框架形成。一批中央企事业单位落户燕郊、涿州、唐山，北京中小企业迁驻固安和永清，京津高铁开通，天津作为北方经济中心的逐步确立，首都新机场定建南城等一系列重大举措，使得京津冀一体化进程有了一定实质性进展。

近10多年来，北京作为首都的独特魅力以及产业层次多样化，使得外来人口大量涌入，15年间净增人口900多万，年均增加60多万，促使房地产投资与租赁业快速发展，房价虚高攀升。随着居民收入增加和小汽车步入家庭，交通拥堵日趋严重。区域重化工业污染、市内汽车污染、工业污染交织在一起，环境质量急剧下降，“沙尘暴暂趋示弱，雾霾又笼罩京城”。房价高企、交通拥堵、环境污染这一

◆房价高企、交通拥堵、环境污染这一系列大都市病爆发出来，使得全社会都在担忧北京市可持续发展问题，甚至再次热议“迁都”问题

◆体制机制整合、交通设施先行、产业互补发展无疑都是京津冀一体化最为关键的三部曲

系列大都市病爆发出来，使得全社会都在担忧北京市可持续发展问题，甚至再次热议“迁都”问题。可以说，解决北京交通拥堵、房价畸高、环境污染的意义，已经远远超出了治理“大都市病”的范畴，也远远超出了北京市本身的能力。在这一背景下，京津冀合作问题再一次提到议事日程上来。特别是不久前，习近平总书记对京津冀经济协作提出了明确指示。李克强总理进一步提出，要加强“京津冀地区经济协作”，这从中央最高决策层发出的声音无疑表明了问题到了最为紧迫的程度。民心所向、万众归一，应该说根治问题的时间到了，京津冀协作与区域融合的时机来了。

亟待厘清的三大认识障碍

然而，行动的协调来源于客观需要与认识上的统一。目前客观需要毋庸置疑，但京津冀合作面临三

大认识障碍，亟待厘清。

问题一：财政收入求解。按照当前的京津冀协同发展战略，北京将要把一部分经济功能逐渐剥离出去。那么，剥离后的北京财政收入将如何保证？一旦财政收入减少，很可能会影响民生支出，影响百姓福利。问题二：离京难度求解。按照有关规划，在保定建立政治副中心，北京将要把部分高校和研究机构、央企搬离，这无疑是一个大工程。很多求学者都把北京当做梦想中的求学城市，一旦搬离北京，大学的文化底蕴如何求存？问题三：能否破解北京的大城市病？京津冀一体化的初衷是破解北京当前拥堵、污染等问题。但早两年北京内城的疏导，却是疏了又拥入，反复如此。当前京津冀一体化，能否真正破解北京的大城市病？但要想推进京津冀一体化，这些难题无疑都需一一破解。

温故而知新。改革开放以来，



北京人口激增年份有三个节点：一是1994年-1995年，主要受市场经济体制确立与通货膨胀影响，人口流动加速，来京人口趋于增长；二是1999年-2000年，主要受住宅商品化与北京大规模城市建设影响，外地进京购房人口增加；三是2006年以来，常住人口呈逐年大幅增加趋势，由1600万急剧增加到2100万，年均增加70多万人口，外来人口由400万激增到近800万，这与北京举办奥运会与建设世界城市目标确立有关。总之，北京城市建设与快速发展预期、人口涌入对城市住宅价格攀升形成连锁互动效应。

对于问题一，短短的12年时间里，不包括北京农村人口在内的常

第二产业占北京市税收比例不足10%，贡献率较低。因此，第二产业转移对北京市财政影响不大。

对于问题二，北京作为全国首都和历史文化名城，是全国人民心灵的家园，让任何一个人离开这座城市的确很难。但为了北京的可持续发展，再难的事也是有补救办法的。实现京津冀一体化无疑可以放大首都的区域边界，承载更多的北京人口，减缓北京的压力，也促进河北和天津的发展，是一个双赢的选择。世界一些国家和地区的首位城市人口大多占到总人口的5%以上。北京作为迈向世界城市的大国首都，无疑将成为全国首位城市。按此计算，我国首位城市的人口将

让任何一个人离开首都的确很难，可通过基础设施一体化、产业互补、管理体制统一等措施实现“同城化效应”，使得迁出人口同样具有“首都归属感”

住城镇人口由1080万增加到1780万，增加了近70%，新增人口主要集中在城市核心区，无疑加大了城市交通、住房、环境压力。与此同时，工业与传统服务业在这一期间得到快速发展，也支撑了大量外来人口就业需求，但利税比例较低。以工业为例，目前仅占GDP的18.4%，即使这些产业全部外迁，也不会对经济造成太大影响。北京财政主要来源是金融、旅游、高新技术与现代服务业。以第二产业为例，212万人的就业，占全市就业人口的20%，地税收入仅326亿元，人均1.5万元，远低于全市职工人均地税3万元平均水平。因此，

达6800万，显然仅仅靠北京自身无法承载如此多的人口，即便是将天津市整体考虑进来仍无法承载如此多的人口。因此，将河北省，特别是河北省北半部分，即环首都经济圈各县市，纳入首都地区，是必然的选择。这样形成的京畿地区能容纳更多的人口，分散北京的非首都功能，为北京减负，有利于减缓“城市病”，也为周边地区注入经济发展活力。可通过基础设施一体化、产业互补、管理体制统一等措施实现“同城化效应”，使得迁出人口同样具有“首都归属感”，减小离京难度。

对于问题三，我们认为京津冀

一体化，或者说京畿地区构建，对于北京缓解交通拥堵、环境污染、降低虚高房价等问题具有“釜底抽薪”作用。尽管过去北京在“十二五”规划等有关规划中出台了相应措施，以期治愈日趋严重的“大城市病”，但诸多措施只是对“大城市病”个别现象的应对，治标不治本。近些年北京内城的疏导，之所以疏了又拥入，反复无效的原因就是“迁人不迁产”。因此，今后京津冀一体化，必须实行“迁产带迁人”方式，从根本上减少中心城区的人口密度，来真正破解北京的大城市病。

京津冀如何互利共赢

京津冀协作发展必须瞄准打造功能完整的世界级城市群目标，着力抓好城市产业分工。

当前，绿色环保、集约智慧成为城市区域发展的主导趋势，这是对高耗能、破坏环境的传统发展模式的一次革新。“小尺度集中、大尺度分散”的城市区域空间格局成为既发挥城市集聚效应，又克服大城市病的重要举措。未来的京畿地区就是要形成“都市核心紧凑化”与“都市整体区域化”相均衡的空间格局。其中北京五环以内是首都核心区，主要是政治中心、文化中心和经济管理中心，天津、保定、唐山等构成首都经济、文化副中心，张家口和承德形成生态屏障，保护北京的水源地、阻挡北部风沙。

北京必须继续坚持“人文北京、科技北京和绿色北京”的理



● 河北省“京津冀交通一体化规划”

念，以城市人文与自然环境综合建设为切入点，以高端要素聚集为抓手，转移中低端产业，瞄准世界经济前沿大力发展高端服务业与战略新兴产业。大力促进首都经济圈基础设施一体化进程，建立优势互补的城市分工体系，通过城市群建设实现产业链的衔接，抓住研发和设计、销售和商务服务这一产品价值链“微笑曲线”两端，转移加工制造等中间环节到首都经济圈中的其他城市。北京现有传统产业应大量外迁至天津和河北，进一步优化北京产业结构，形成以现代服务业为主的产业体系。同时，随着北京产业的“外溢”，必然带动当地相关产业的发展，使得京津冀形成互利共赢。

首先，北京作为首都经济圈的核心，应致力于建设世界城市，重

点发展高端服务业、文化创意产业和高新技术产业，组建环京七环，将北京周边中小城市建设成为功能完善的卫星城，承载相关的首都主导产业，分担北京中心城区的人口压力，形成反聚焦力。

其次，北京应着重发展产业总部与研发销售中心，逐步将生产基地迁移到环首都城市圈的各中心城市。食品、医药、文化用品制造业等主要迁往承德、张家口等

北部城市，电子、机械、汽车、冶金、化工等产业应主要迁往保定、唐山、沧州等城市。天津市滨海新区应大力发展高端制造业和高新技术产业，低端产业也应逐步向周边产业转移。

此外，加快首都经济圈核心区域与外围城市带及其它北方城市带的一体化进程。首都经济圈外围城市带及其它北方城市带主要由北方各省省会和中心城市组成，与首都经济圈核心区联系较为密切，在获取核心区人才、技术和市场等方面具有优势。要进一步通过便捷的高速铁路网将这些城市带与核心区进行有效衔接，并通过制度创新降低城市带发展的交易成本，积极推进首都经济圈一体化，形成区域合力，实现共同发展。

京津冀协作发展的三部曲

京津冀协作发展将有利于北京成为世界城市，有利于环渤海及北方城市带的发展，有利于中华文明伟大复兴，意义重大，任务艰巨，宜于分步实施。

近期（3年内）主要应谋划好与北京中心城区联系最为密切的北京周边地区，具体主要指廊坊市区及东部三个县（市）——三河、大厂和香河，以及涿州、固安、永清等县（市），与北京远郊区的平谷、密云、怀柔、延庆等组建北京七环。

中期（3-5年）通过高速公路和城际铁路连接天津、石家庄、秦皇岛、唐山、保定、承德、张家口等城市市区，构建环首都城市圈。

远期（5年后）建设由济南、青岛、大连、沈阳、呼和浩特、太原和郑州等二级城市和中小城市组成的环渤海城市圈，构建首都经济圈的外围城市带，并与未来的哈（尔滨）长（春）城市群，西（安）兰（州）城市群相连，形成北方城市带。

但无论哪一阶段，体制机制整合、交通设施先行、产业互补发展无疑都是京津冀一体化最为关键的三部曲。期待着京津冀融合能够顺利推进，北京实现健康发展，早日建成世界城市。

（作者为中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、城市经济研究室主任）

责编/马静 美编/宋扬