

【京津冀协同发展研究专题】

京津冀协同发展:演化、问题与改革方向

公丕明 公丕宏 张汉飞

摘要:京津冀协同发展是推进我国现代化区域经济协调发展的重要战略。京津冀协同发展有着深厚的历史积淀,新中国成立后经历了协作区、经济圈、一体化发展等阶段。随着京津冀协同发展的快速推进,缩小京津冀三地经济社会发展差距、解决非首都功能疏解面临深层次问题、减轻生态环境协同保护压力、完善综合交通运输体系已经成为客观需要和现实选择。京津冀协同发展战略的持续推进需要精准疏解北京非首都功能,实施生态一体化保护联防联控,构建京津冀交通一体化网络,推进产业一体化协同发展与梯度演化,从而深入推进京津冀协同发展。

关键词:京津冀;协同发展;演进轨迹;实施举措

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0063-08 **收稿日期:**2020-08-29

***基金项目:**中央党校课题暨国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所委托课题“新时代我国区域高质量协调发展研究”(ZYDX2018008)。

作者简介:公丕明,男,国家发改委经济体制与管理研究所,经济学博士(北京 100035)。

公丕宏,男,中国盐业集团有限公司,经济学博士(北京 100055)。

张汉飞,男,中共中央党校研究员,博士生导师(北京 100091)。

京津冀协同发展是推进我国现代化区域经济协调发展的重要战略,党的十九大报告明确要求“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展”,推动京津冀协同发展,是以习近平同志为核心的党中央在准确把握国内外发展大势、顺应新时代发展潮流、着眼于我国发展全局的基础上,作出的重大战略部署,为解决我国区域经济发展不平衡、不充分问题提供了理论指导,对国内乃至全球解决区域经济协调发展问题具有重要的借鉴意义与示范作用。

一、京津冀协同发展战略的演进轨迹

京津冀地域一体,历史同源,人缘相亲,携揽“三北”,文化一脉,京津冀协作发展有着深厚的历

史积淀,新中国成立后进行了艰辛探索与有益实践,进入21世纪后京津冀一体化发展开始加速,2014年正式上升为国家战略,京津冀协同发展进入快速推进的新时代。

1. 京津冀协作发展的历史沿革

北京的城市缘起可以回溯到三千多年前的西周初年的蓟城,燕国灭蓟国迁都于蓟城,史称燕都。随着辽在幽州(北京地区)设陪都,建号南京,北京开启了作为千年古都的序幕。金朝正式建都于北京,称为中都,元朝统一全国后,元大都成为了中国的政治、经济、文化中心,明清两朝相继建都北京,更增加了厚重的首都积淀。从辽南京建都算起,北京在这千年首都发展史中,形成了首都经济圈与周边各个城市既相互联系又独立分工且源远流长的分合格局。

历史上,京津冀协作发展最早可以追溯到隋朝

大运河“永济渠”段的开通,永济渠从洛阳经山东临清至涿郡(今北京境内)。随着元朝定都北京,元大都成为中国的政治中心,海河逐渐成为漕粮上运京师的大动脉,天津也成了北方河海漕粮转运枢纽与护卫京城的重要军事基地。天津1860年开埠成为通商口岸后,随着洋务运动的开展,逐步由漕运枢纽发展成北方经济商贸中心,清末及民国时期,行政区划频繁变动,京津冀三地发展处于各自为政的状态。

新中国成立后,在高度计划经济体制下,城市建设有重点、有步骤地展开,京津两地各自朝着建立独立工业体系方向发展。在中心城市自身集聚发展与中央集权计划经济的双重作用下,逐步形成了京津两地给河北提供工业品,河北为京津两地提供能源、原材料及农产品的发展格局。事实证明,京津两地的经济集聚发展,河北被动发展的状态对京津冀三地发展的影响深远。

改革开放后,京津冀各自经济都快速发展,三地经济联系趋于密切,技术合作日益频繁。1982年出台的《北京市建设总体规划方案》第一次提出“首都圈”,随后成立了涵盖北京、天津、河北、山西、内蒙古5省(区、市)的华北地区经济技术协作区,进行物资调剂,开展经济协作。1986年成立环渤海地区市长联席会,1988年成立了以北京为中心、覆盖唐山、秦皇岛、保定、张家口、承德、廊坊等10个城市的环京经济协作区,从协作建设生产资料与生活资料基地开始,在工业、农业、商业、运输业、旅游业等方面协作不断取得新突破。20世纪80年代的有益探索开启了京津冀制度化协作发展的大幕。

20世纪90年代,河北先后提出“依托京津、服务京津、共同发展”“外向带动、两环结合、内联入手、外引突破”等发展方针,并把“外环渤海、内环京津”的“两环开放带动”战略,写入《河北省国民经济和社会发展“九五”计划与2010年远景目标纲要》。1996年北京提出以天津为核心,涵盖河北7市^①的“首都经济圈”。

2. 京津冀协同发展的战略形成

1995年,贺成全提出京津冀旅游业发展一体化的思路,1996年,韩清林提出京津冀区域经济一体化概念,1997年,张连和等提出坚持新思维新战略,推进京津冀经济一体化,之后学界逐渐关注京津冀一体化的研究。2004年2月,国家发展和改革委员会在廊坊召集京、津、冀部分城市区域经济发展战

略研讨会,达成了“廊坊共识”,提出了“京津冀一体化”的发展框架,并启动了京津冀区域发展总体规划。这一时期的京津冀合作与协同发展在空间与时间上都更加密切,从经济领域拓展到其他领域,签署了相关协议,构建了常态化的合作机制与框架,在深度与广度上取得了重大进展。

2005年,中共中央、国务院对《北京市城市总体规划(2005—2020)》作出批复,明确界定了北京的城市功能,并提出实施京、津、冀以及环渤海地区经济合作与协调发展。2006年,中共中央、国务院批复了《天津市城市总体规划(2005—2020)》,明确天津定位为国际港口城市,北方经济中心和生态城市。2008年,京津冀发改委区域工作联席会议召开。2011年河北省发布《关于加快河北省环首都经济圈产业发展实施意见》,提出以规划、交通、通信、信息、金融、服务保障六大体系建设为支撑,对接北京加速首都经济圈产业发展。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视京津冀一体化发展。2013年5月,习近平总书记在天津调研考察时提出,“要谱写新时期社会主义现代化的天津‘双城记’”。2014年2月26日习近平总书记在专题听取京津冀协同发展工作汇报时明确提出,“实现京津冀协同发展是一个重大国家战略”,并着重强调了京津冀协同发展的重大意义、系统阐述了推进思路和全面部署了重点任务,由此京津冀协同发展纳入国家区域发展战略布局。2015年2月10日,习近平总书记在审议研究京津冀协同发展规划纲要时强调,“疏解北京非首都功能、推进京津冀协同发展,是一个巨大的系统工程”,并提出了探索经济密集地区优化开发的模式、形成新增长极的要求。

2015年4月30日,中央审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,京津冀协同发展战略的正式形成。《京津冀协同发展规划纲要》明确了京津冀区域的整体功能定位与北京、天津、河北各自的功能定位与发展目标,对京津冀协同发展的空间布局全面优化,对北京非首都功能疏解与协同发展的领域进行了重点部署。京津冀协同发展迈进系统实施、全面推进的新时期。

《京津冀协同发展规划纲要》中涵盖的京津冀地区位于华北平原北部,北京和天津两地接壤,地理上在河北环抱之中,包括北京16个市辖区,天津

16个市辖区,河北11个地级市,面积21.6万平方千米。截至2017年末,京津冀地区总人口1.125亿人,占全国总人口的8.1%,地区生产总值82559.78亿元,占全国国内生产总值的9.98%,其中,北京人均GDP12.9万元,天津为11.9万元,河北为4.8万元^②。

3. 京津冀协同发展的战略推进

京津冀协同发展战略实施6年多来,基本构建起了多层次的立体发展规划体系,北京城市副中心、雄安新区建设稳步推进,疏解北京非首都功能稳妥有序推进,在产业同步优化、生态环境改善等方面也取得了一系列的突破与进展。

构建多层次立体发展规划体系。2016年2月,《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》印发实施,规划明确了未来五年京津冀协同发展的目标,提出了9大发展任务:“一是打造国际一流航空枢纽;二是构建世界级现代港口群;三是加快建设环首都公园;四是打赢河北脱贫攻坚战;五是建立健全区域安全联防联控体系;六是全面提高首都服务国际交往的软硬件水平;七是加强与长江经济带的联动;八是建立统一规范的市场体系;九是探索建立行政管理协同机制、生态环保联动机制、产业和科技创新协同机制”。随后,京津冀区域交通、生态、产业、防震减灾等12个专项规划相继出台,从各自的“一亩三分地”到区域的“三地一盘棋”,形成了多层次相互衔接的规划体系。

抓住关键性任务加快建设北京城市副中心。2016年5月27日,习近平总书记在研究部署规划建设北京城市副中心时,提出“规划建设北京城市副中心,疏解北京非首都功能、推动京津冀协同发展是历史性工程”。京津冀协同发展的首要任务是提升北京首都核心功能,解决北京“大城市病”问题,建设北京城市副中心是这一首要任务的首要举措和关键环节,城市副中心的建设肩负调整北京城市空间格局、拓展城市发展空间、探索人口密集区优化开发新模式的历史使命。北京城市副中心建设坚持高质量发展,构建大尺度生态空间,传承保护大运河文化底蕴,辐射带动廊坊发展,建设好疏解北京非首都功能集中承载地,建成北京重要一翼。

疏解北京非首都功能稳妥有序推进。2014年,习近平总书记明确提出了“调整疏解非首都核心功能”的要求。2015年,习近平总书记再次强调通过

疏解北京非首都功能“探索出一种人口经济密集地区优化开发的模式”。2016年3月24日,中央审议并原则同意《关于北京市行政副中心和疏解北京非首都功能集中承载地有关情况的汇报》,同时确定了集中承载地的规划选址与“雄安新区”的定名。2017年4月1日,中共中央、国务院决定设立河北雄安新区,建设北京非首都功能集中承载地。同年10月,习近平总书记在党的十九大报告中指出“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展,高起点规划、高标准建设雄安新区”,党的十九大站在新的历史方位,为深入推进京津冀协调发展吹响了新的时代号角。

党的十八大以来,党中央国务院总体部署,京津冀三地协同推进,疏堵结合,疏解北京非首都功能取得了阶段性的成果。产业疏解促进人口调控,2017年疏解各类区域性专业市场594家,关停退出一般性制造业1992家,带动常住人口下降1.63%,北京常住人口增速由2011年的2.9%下降至2017年的-0.1%,这是2000年以来首次出现负增长。京津冀地区环境明显改善,北京地区PM_{2.5}年均浓度从2012年的95.7微克/立方米下降到2017年的58微克/立方米,京津冀区域PM_{2.5}浓度为下降至73微克/立方米,生态环境协同治理取得实效。

二、京津冀协同发展战略实施面临的现实问题

2014年以来,在党中央国务院的领导下,中央各部门和京津冀三地坚决落实中央决策部署,北京非首都功能疏解取得阶段性进展,雄安新区建设全面展开,产业接续转移与协同发展有序开展,交通基础设施一体化持续加强,生态污染联防联控联防联控取得阶段性成效,基本公共服务共建共享取得明显进展,京津冀协同发展取得了显著成效。同时,京津冀协同发展仍面临诸多现实问题,妥善解决这些问题有利于京津冀协同发展的向高质量阶段的顺利跃升。

1. 京津冀三地经济社会发展差距依然较大

京津冀协同发展对三地的经济发展推动作用明显,由于经济基础不同,河北很多的经济指标与天津和北京相比,差距是比较大的。2019年北京实现地区生产总值35371.3亿元,同比增长6.1%;

天津市生产总值为14104.28亿元,同比增长4.8%;2019年河北省生产总值为35104.5亿元(见表1),同比增长6.8%。就2019年GDP总量来说,北京和河北的GDP持平,北京、天津、河北GDP绝对差距依然较大。人均GDP来看,北京、天津、河北处于三个阶梯,依次递减,相差悬殊,北京是天津的1.8倍,天津接近河北的2倍,河北低于全国的平均水平(见图1)。

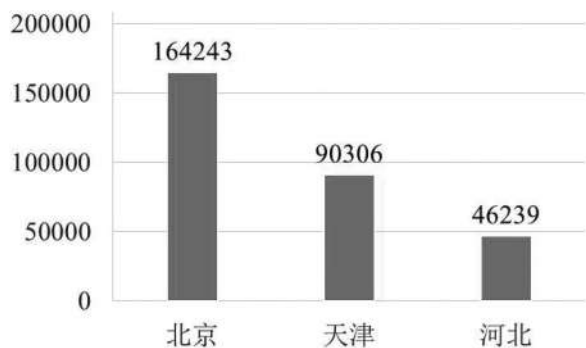


图1 2019年京津冀人均GDP(万元)

数据来源:2019年北京、天津、河北国民经济和社会发展统计公报。

从京津冀的三次产业结构看,发展不均衡的态势明显。2019年北京第一产业增加值同比下降2.5%,仅占GDP的0.3%,天津、河北均呈现微增长态势,河北占比在10%以上;北京的第三产业占比超过80%,河北则刚刚超过50%(见图2)。

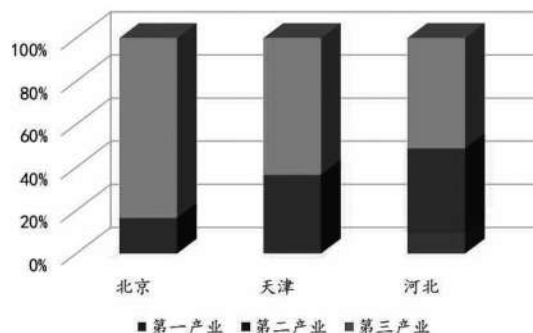


图2 2019年京津冀三次产业结构

数据来源:2019年北京、天津、河北国民经济和社会发展统计公报。

2.非首都功能疏解面临诸多现实问题

北京市经济发展不均衡。在京津冀城市群的协同发展中,北京疏解非首都功能,京津冀城市群的目标是一体化发展,减轻北京作为首都的压力,同时拉动京津冀城市群整体发展。然而,北京内部经济发展也不均衡。从地区生产总值来看,北京市内部的经济状况,其实比京津冀城市群更不平衡。2019年北京市的经济总量为35371.3亿元,其中东城区、西城区、朝阳区、海淀区4区的经济总量为,占比超过六成,高达63.2%。北京东城区、西城区、朝阳区、海淀区、大兴区、顺义区6区的经济总量为27177亿元,6区占北京的经济占比为76.8%。16个区中的6个区超过经济总量3/4,其他10个区加起来不足经济总量的1/4(见图3)。

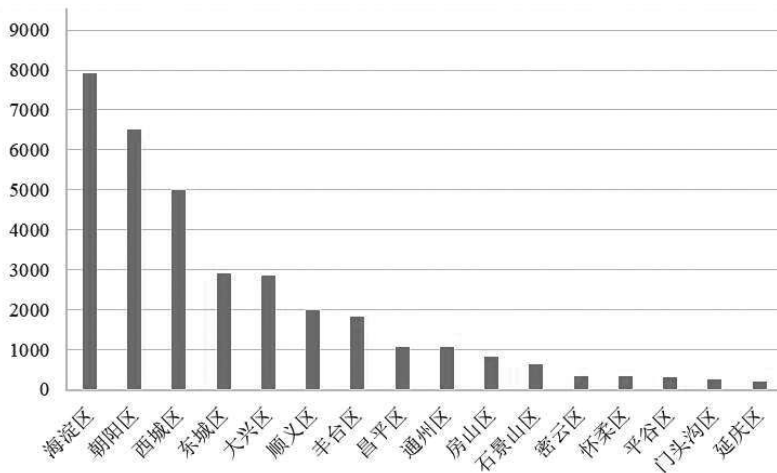


图3 2019年北京市各区GDP

数据来源:2019年北京市各区国民经济和社会发展统计公报。

表1 2019年京津冀经济社会发展水平比较

地区	人口	GDP(亿元)	人均GDP(万元)	一般公共预算收入(亿元)	居民人均可支配收入(元)	城镇化率(%)
北京	2153.6	35371.3	16.42	5817.1	67756	86.6
天津	1561.83	14104.28	9.03	2410.25	42404	83.48
河北	7591.97	35104.5	46239	3742.7	25665	57.62

数据来源:2019年北京、天津、河北国民经济和社会发展统计公报。

北京郊区的发展与非首都功能疏解之间存在矛盾。非首都功能疏解的对象包括一般性制造业,区域性物流基地和区域性批发市场,部分教育、医疗机构,部分行政性、事业性服务机构。这些疏解对象,相对于北京郊区来说,也不算落后产业,一定程度上还能带动郊区经济发展。非首都功能疏解是在北京全市进行的统一部署推进的,北京核心区在疏解行动的同时,郊区也在有序疏解行动。对于经济发展较为充分的城区,疏解落后产业,促进转型升级,对于然而北京郊区而言,疏解的对象并不多,相反需要承接北京核心区疏解的产业来发展当地经济。北京的郊区发展两极分化很严重的地区,按照北京的规划,每个郊区建设一个郊区新城。郊区新城内部是很发达的,有地铁和市区相连,各种配套和基础建设也比较好,在某种程度上就是市区的延伸。然而,北京建设很好的郊区新城,与郊区更大面积的“乡村”,并没有什么直接关系,二者是割裂的,形成了面积很小的发达郊区新城与面积广大的郊区乡村鲜明对比。

3.人口、产业的转移对生态环境协同保护压力加大

未来京津将面临较大的人口增长压力。大城市吸纳多数农村转移人口,而中小城市则面临增长乏力局面。人口增长及迁移将带来生活用水、生活垃圾、农村散烧煤排放、机动车尾气排放等方面的环境压力。随着环境监管日趋严格,机动车尾气排放量和农村散烧煤排放量将会有所下降,但由于农村居住分散,难以实现集体供暖,农村散烧煤问题将长期存在,生活供水和生活垃圾问题也将伴随人口增长压力而持续加大。

从京津冀地区环境污染物的排放总量上看,制造业的转移使大气、水和固废污染物排放量均增高,主要由于天津、河北的污染物排放系数高。从地区总量上来看,制造业的转移会增加水耗及能耗。产业转移会降低北京水耗及能耗,增加天津河北水耗及能耗。

京津冀地区内部的产业转移有利于实现区域工业集聚及产业链重构,对于京津冀整体生态环境具有改善作用,但仍存在负面影响,部分产业园区与生态功能保护区重叠,会影响生态功能区的完整性;重化工业的沿海布局会破坏沿海地区生态环境。京津冀地区交通一体化发展,首先,有利于改善区域尤其是北京地区的交通条件,提高运输效率,疏解交通压力;其次,可以引导产业的布局优化及城镇化的发展。但

交通基础设施的建设会占用区域生态空间,造成生态环境破碎化,降低生态廊道连通性,影响区域生态环境。从京津冀地区环境污染物的排放总量上看,制造业的转移使大气、水和固废污染物排放量均增高,主要由于天津、河北的污染物排放系数高。从地区总量上来看,制造业的转移会增加水耗及能耗。产业转移会降低北京水耗及能耗,增加天津河北水耗及能耗。

4.综合交通运输体系有待进一步完善

京津冀区域内交通布局不合理。京津冀区域的轨道交通网络功能层次不完善,缺乏能够支撑都市圈和城市群的多层次、大容量、高效的轨道交通系统。缺乏服务于都市圈通勤出行的市郊轨道交通系统,如北京市主要依靠单一的地铁制式支撑连接郊区与中心城之间的通勤出行,运输速度慢且运力不足。联系城市群内部主要城市之间的城际轨道交通系统还不完善。

京津冀城市群的路网密度较低。根据城市道路网络密度监测数据,2020年京津冀城市群8个监测城市,中心城区建成区总体平均道路网密度仅为4.5km/km²,城市群总体道路网密度指标处于较低水平,与8km/km²的目标差距较大。其中天津市6.2km/km²为京津冀城市群最高道路网水平,除了北京、天津、石家庄三个核心城市外,其他城市均处于较低道路网密度水平,全部低于4.5km/km²的平均水平,保定市和邯郸市仅为3.0km/km²和3.5km/km²,根据全国36个主要城市数据,2020年北方城市平均到路网密度为5.3km/km²,京津冀城市群中除了北京、天津、石家庄外,均未达到该指标水平。

三、京津冀协同发展战略的实施举措

战略实施,是为实现总体战略目标而对战略举措的实施与执行。战略实施的重大作用是将战略重点落实转化为实际行动并确保实现战略目标。京津冀协同发展战略的实施要以京津冀协同发展面临的深层次问题为导向,不断推进。

1.以产业一体化协同发展与梯度演化缩小差距

京津冀三地经济社会发展差距较大,为此要以产业系统协同发展带动经济社会发展,进而弥补发展差距。要多点突破,把京津冀产业协同发展体制机制建设向纵深推进。一是深入细化京津冀产业协同发展

目标,在规划产业目录、设定细化目标上,综合平衡人口经济密集地区优先开发与世界级城市群建设之间关系,使区域各级政府既能从空间上把握产业与地方发展均衡,又能从时间上调控转换短期阶段性目标与中长期目标。二是抓住京津冀产业协同发展的“牛鼻子”,解决推进发展的“卡脖子”难题。以雄安新区与北京城市副中心建设为关键机遇,突破现有机制障碍,在创新链前端、产业链配套、市场链拓展中着力减少雄安新区、滨海新区、北京城市副中心、天津自贸区等产业重叠、同质竞争。三是探索推广京津冀区域“负面清单”行政管理模式,同步学习复制自贸区、自由港、创新区、保税区等的成熟经验与管理创新,大幅度降低制度交易成本。四是以产品市场一体化建设带动市场一体化全方位推进,全面突破创新市场、人力市场、金融市场、产权市场、服务市场等关键要素市场的改革桎梏,建设改革开放的经济空间高地。五是推动建设多层次资本市场,设立京津冀产业协同发展股权引导基金,建设科技贷款资金池,安排科技金融风险补偿金,推行专项“协同贷款”“协同投资”“协同保险”“小微创业贷”等金融产品,解决京津冀产业协同中小企业成长“资金的烦恼”。

培育京津冀点、群、链、网产业协同梯度演化有机系统。市场主体创新是一个园区、一个城市、一个地区产业协同创新有机系统生长发育的逻辑起点,京津冀产业协同创新是一个有机系统,个人、企业、科研机构等市场主体的创新是京津冀区域有机系统生长发育的逻辑起点。第一,培育关键产业创新节点,企业是创新的主体,一个领军企业带动一个行业的发展,形成一个产业的集群,配套延长形成产业链,由各个产业链纵横交错,形成网络系统,是产业有机系统生长的基本规律。京津冀区域立足自身发展实际,引导培育一大批创新型小微企业,形成庞大数量的创新节点。第二,以点成群,京津冀统筹做好细分产业规划空间分布及目录,围绕一个或几个关联产业的创新节点,培育成产业集群,搭建起产业平台,形成一定规模的产业基地。第三,串群成链,在产业链条整体规划的基础上,沿着创新链条的生长延伸方向,以创新产业集群形成产业带。第四,结链成网,随着产业创新链条的衍生,产品链、技术链、市场链同步纵横交错,京津冀三地技术、市场、产业不断融合发展,成长为多梯度、多阶段、多维度不断演化升级的京津冀协同产业创新有机系统。

2.精准疏解北京非首都功能

明确北京非首都功能的内涵是疏解北京非首都功能的前提。北京作为首都,是中央政府所在地的政治中心,既拥有高级别的政治定位又代表国家形象,首都属性决定了首都功能,同时作为一个超大城市,城市属性决定了北京又具有一般城市的综合功能。所谓非首都功能就是对首都功能发挥产生潜在负外部性的功能,这些功能大都具有与首都功能关联性不强、数量匹配性不高、空间分离性明显的特征。从北京非首都功能的内涵与特征维度研判分析,北京非首都功能主要包括一般性高消耗产业,区域物流、区域市场,部分社会公共服务功能,部分行政事业性机构及企业总部等。

疏解北京非首都功能的推进理路。第一,使政府引导与市场调节有机结合,跨地域、跨行业、跨部门建设推进产业协同疏解工作平台建设,统筹政策措施安排,建设专业化、规模化的“微中心”,全面提升平台承接能力。第二,坚持疏解与提升同步推进,以供给侧结构性改革推动疏解。要抓住疏解机遇,促进产业优胜劣汰,要着重处理好统筹疏解与产业结构升级的关系,以疏解促进劳动力质量提升为抓手,处理好疏解与人口红利的关系,要在疏解中推动企业转型、合并、重组,推进混合所有制改革,处理好疏解与企业改革的关系。第三,坚持全局视野与战略眼光,在全国区域经济协调发展的大局中布局疏解工作,统筹协调京津冀三个利益主体,通过政府、空间、要素、产业、交通、生态等多渠道推进疏解。第四,充分发挥雄安新区、北京城市副中心集中承载地的作用,以雄安新区、北京城市副中心、滨海新区等为重点,以京津冀经济开发区、发展示范区为支撑,以省级园区为补充,小城镇为依托,优化北京非首都功能集中承载地布局。

3.实施生态一体化保护联防联控

京津冀协同发展进程中,推动京津冀地区水、土壤、大气环境的治理,形成京津冀区域更加安全、更加健康、保障性更高、品质更为优越的生态网络,既要做好宏观顶层设计与政策保障,又要落实好微观具体工作,同时要实现信息共享与联合宣传。

第一,京津冀三地联合生态立法,统一生态规划,统一污染标准。在生态环境部协调下,京津冀三地环保部门共同编制《京津冀区域污染防治条例》,立足京津冀自身生态状况,建立契合生态实际的法治体系。在《京津冀协同发展生态环保规划》框架内统一

部署、统一规划、统一落实,京津冀三地相关部门共同研究编制大气、水、土壤和固废领域的污染防治中长期规划,推进区域污染协同防范与治理。在全面实施国家标准污染物排放限值的基础上,京津冀三地联动发布污染物排放的京津冀标准,逐步建立区域协同的污染物排放标准体系,在污染防治联动治理的进程中逐步统一区域环境准入门槛。

第二,京津冀三地多措并举、协同落实生态环境保护工作。一要统一监测,在国家统一的环境监测和污染源监测规范的指导下,京津冀生态部门要研究制定统一的质量监管体系,构建京津冀区域生态环境动态监测网络。二要协同治污,针对京津冀三地共性污染问题,建立联防联控管制分区,跨部门、跨地区开展针对性大气、水、土壤污染的防控与治理。三要应急联动,针对京津冀三地重污染天气建立预警会商机制,针对重点流域水污染建立预警信息通报制度和应急联动工作机制。四要环评会商,对区域生态环境有潜在重大影响的园区、项目、工程规划建设实施环评会商。

第三,实施信息共享和联合宣传。建立京津冀三地统一的环境信息共享平台,对区域内重点污染源排放的动态监测数据实时上传平台,使三地环境质量信息实时动态更新,共同推广新污染治理技术,夯实区域协同治污的基础支撑。对国家环境保护领域的重大政策及时解读,对京津冀区域内重要工作进展联合宣传,对京津冀区域环境质量改善统一报道,为污染防治营造良好的舆论环境与社会氛围,调动社会各界自觉参与区域防污、治污,形成污染防治多主体参与的大格局。

4. 构建京津冀交通一体化网络

交通一体化是京津冀协同发展先行启动、率先突破的三大重点领域之一。交通作为现代化社会的重要基础设施,把经济发展的空间节点从宏观到微观联结为一体,对城市空间合理布局、城市群的生长发育、区域经济空间协同优化具有重要的支撑与先导作用。在20多万平方千米的京津冀协同发展空间维度上,高密度、高效率、高速度的立体交通就如同京津冀这一有机体的血脉,宏观上联通着区域内大中小城市、小城镇,微观上通达每一个社区、村落、家庭,为区域协同发展提供根本保障。

打造轨道上的京津冀。针对京津冀地区存在的交通运输结构不合理,公路运输占据客货运输的主导

地位,交通供给与城市发展需求失衡,中心城区小汽车出行比例过高等问题,推进京津冀协同发展打造以轨道交通为骨干的交通网络是必然选择。一是建设城际铁路,打通京津冀区域大动脉,构建“四纵四横一环”^③的主骨架,加速推进京津冀城际联络线一期工程,联通北京新老两个机场、北京城市副中心、雄安新区等。二是建设市郊铁路,打造轨道交通复合走廊。把市郊轨道交通作为京津冀区域内长距离通勤主要出行方式,打造城市中心城区枢纽,将轨道交通的站点设在市内,与城区内交通网络无缝接驳。三是建设城乡公共交通,通过城际客运、轨道交通实现对新城区、县城、小城镇的服务。

打造世界级机场群。形成以首都机场、北京新机场为枢纽,与天津、河北境内机场分工协作的民用机场体系,建设层次清晰、功能完善、分工合理、高效衔接、通达全球的交通中枢。优化路网布局,打通京津冀区域内“断头路”,构建覆盖区域中心城市的高速公路网,促进京津冀区域内形成多中心路网格局。构建现代化的津冀港口群,以天津港为龙头,建设渤海湾地区港口群,协调港口分工,强化港口合作,完善港口群之间的铁路集疏运体系,拓展港口腹地,深化港口物流合作,提升京津冀区域一体化运输衔接服务水平,加快推进京津冀物流网络化进程,提高多方式、跨区域运输的一体化水平。

注释

①7市:唐山、秦皇岛、承德、张家口、保定、廊坊、沧州。②数据来源:根据全国、北京、天津、河北2017年国民经济和社会发展统计公报数据计算。③“四纵”即沿海通道、京沪通道、京九通道、京承—京广通道,“四横”即秦承张通道、京秦—京张通道、津保通道和石沧通道,“一环”即首都地区环线通道。

参考文献

- [1] 习近平.在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [2] 刘永斌.区域联合的新成果——迅速发展的环京经济协作区[J].中外管理导报,1993(2).
- [3] 叶堂林.京津冀协同发展的基础与路径[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2015.
- [4] 贺成全.略论京津冀旅游业发展一体化的思路[J].理论与现代化,1995(2).
- [5] 韩清林.河北省实施“两环”战略的几个理论与实践问题——关于东西大通道“陆桥桥头堡”京津冀区域经

- 济一体化和产业聚集带的构想[J].经济论坛,1996(5).
- [6]张连和,施振江,钱建耀.坚持新思维新战略推进京津冀经济一体化[J].环渤海经济瞭望.1997(5).
- [7]王伟.1979~2014年我国京津冀一体化研究进展述评[J].北京规划建设,2016(3).
- [8]张旭东,王敏,齐雷杰,等.奋进新时代 建设雄安城——以习近平同志为核心的党中央谋划指导《河北雄安新区规划纲要》编制纪实[N].人民日报,2018-04-27.
- [9]习近平在听取京津冀协同发展专题汇报时强调优势互补互利共赢扎实推进努力实现京津冀一体化发展[N].人民日报,2014-02-27.
- [10]习近平主持召开中央财经领导小组第九次会议强调真抓实干主动作为形成合力确保中央重大经济决策落地见效[N].人民日报,2015-02-11.
- [11]京津冀“十三五”规划印发三地一盘棋妙招有哪些(聚焦京城)[N].人民日报海外版,2016-02-16.
- [12]中共中央总书记习近平主持会议研究部署规划建设北京城市副中心和进一步推动京津冀协同发展有关工作[N].人民日报,2016-05-28.
- [13]霍小光,张旭东,王敏,等.千年大计、国家大事——以习近平同志为核心的党中央决策河北雄安新区规划建设纪实[N].人民日报,2017-04-14.
- [14]北京市统计局.北京市2017年国民经济和社会发展统计公报[Z].2018-02-27.
- [15]环境保护部.通报2017年12月和1—12月重点区域和74个城市空气质量状况[EB].<http://www.zhb.gov.cn/>, 2018-01-19.
- [16]住房和城乡建设部城市交通基础设施监测与治理实验室,等.2020年度中国主要城市道路网密度监测报告[R].2020.

Beijing Tianjin Hebei Coordinated Development: Evolution, Problems and Orientation of Reform

Gong Piming Gong Pihong Zhang Hanfei

Abstract: The coordinated development of Beijing Tianjin Hebei is an important strategy to promote the coordinated development of China's modern regional economy. The coordinated development of Beijing, Tianjin and Hebei has a profound historical accumulation. After the founding of new China, it has gone through the stages of cooperation zone, economic circle and integrated development. With the rapid development of the coordinated development of Beijing, Tianjin and Hebei, it has become an objective need and realistic choice to narrow the economic and social development gap of Beijing, Tianjin and Hebei, solve the deep-seated problems of non capital function relief, reduce the pressure of ecological environment collaborative protection, and improve the comprehensive transportation system. In order to promote the coordinated development strategy of Beijing, Tianjin and Hebei, it is necessary to release Beijing's non capital functions accurately, implement ecological integrated protection, joint prevention and control, build Beijing Tianjin Hebei transportation integration network, and promote industrial integration coordinated development and gradient evolution, so as to further promote the coordinated development of Beijing, Tianjin and Hebei.

Key Words: Beijing Tianjin Hebei; Coordinated Development; Evolution Track; Implementation Measures

(责任编辑:柳 阳)