



■ 本版撰文 本报记者 陶海青

**编者按:**京津冀都市圈区域发展规划曾被称为“史上最难编制的区域规划”,从呼吁平级协商到呼吁中央协调,从建议区分各自功能定位到京津合并、津冀合并,各种方案层出不穷。时至今日,争论依然存在。

事实上,世界都市圈从起步到成熟,都经历了几次大的规划修订和调整,如东京都市圈于1958年、1968年、1976年、1986年和1998年分别进行了5次大规划;巴黎都市圈自1932年至1994年也经历了4次大规划。

早在2004年,国家发改委就启动了京津冀都市圈区域规划的编制工作,并于2010年将方案上报国务院。但规划在编制过程中并未得到京津冀三地认可,各方意见存在较大分歧,难以落实到操作层面。京津冀一体化究竟卡在哪里?难题如何破解?

# 京津冀一体化提速 产业承接博弈悄然进行

从“京津冀都市圈”,到“环首都绿色经济圈”,到“首都经济圈”,再到“京津冀一体化”,概念的变迁彰显了京津冀三地的多年暗战。而被视为经济增长“第三极”的京津冀一体化上升为国家战略更是超乎市场预期,表明京津冀一体化发展将迈出实质性步伐。

目前,由国家发改委牵头,从国家层面推动京津冀协同发展的有关规划正在起草中,若一切顺利,有望今年出台。该规划将明确京津冀三地功能定位、产业分工、城市布局、设施配套、综合交通体系等问题,并从财政政策、投资政策等方面出台措施。

北京市社会科学院副院长赵弘在接受《中国贸易报》记者采访时说:“京津冀一体化涉及的主体多元化,规格高,必须要有统一的协调机构,需要加强国家层面的顶层设计,才能推动其发展。京津冀一体化已进入了一个新时期,但一些难以协调的障碍并未消除。”

## 顶层设计雏形

事实上,早在10年前,京津冀协同发展就被写入

北京市城市总体规划(2004-2020),但因为京津冀地方政府对此理解各异,收效甚微。

最近,京津冀一体化终于有了较为务实的发展。

2月26日,北京持续一周的雾霾开始退去。同一天,中共中央总书记习近平在北京主持召开了京津冀协同发展座谈会,听取工作汇报。习近平强调,实现京津冀协同发展,是实现京津冀优势互补、促进环渤海经济区发展、带动北方腹地发展的需要,是一个重大国家战略,京津冀要加快走出一条科学持续的协同发展路子。本次会议首次就京津冀协同发展提出顶层设计,同时也是首次将京津冀协同发展上升到国家战略的高度。

日前,北京市发改委、天津市规划局、河北省工业

和信息化厅三地政府部门相关负责人齐聚北京,共商京津冀三地的协同发展计划。

记者从国家发改委了解到,形成互联互通的综合交通网络是顶层设计的重中之重。赵弘也认为,京津冀一体化要把优先发展公共交通作为首要原则,建设市郊铁路,打造“一小时都市圈”。

在产业协作方面,京津冀一体化将在新的框架下理顺三地产业发展链条,形成区域间产业合理分布,在大的框架下对接产业,摒弃之前的三地同质化发展路径,京津冀三地将在自己的比较优势和竞争优势基础上强调分工和定位。

事实证明,以往承接产业链转移的效果并不理想。为了成功举办2008年北京奥运会,曾经从北京搬迁到河北一批企业,但这几年的经济运行情况与最初的预想大相径庭。河北关掉一些钢厂,再把北京的钢企迁移过去,把所谓的生产线转移,这不是真正的协同发展。

赵弘认为,对于京津冀一体化,顶层设计还需要考虑诸多其它重要环节,比如,如何消除“城市病”、“区域病”等。

## 细则尚未出台

“现在还是启动初期,框架尚未形成。”国家发改委一位不愿具名的官员说。新一届政府将京津冀一体化上升为国家战略,有意通过顶层设计,加速京津冀区域成为中国经济的“第三极”。

但京津冀都市圈人均GDP与长三角和珠三角的人均GDP相比差距颇大。京津冀都市圈未来能否成为中国经济增长“第三极”,还有待观察。

中关村股权投资协会与河北沧州中捷高新区正在进行一个人才投资项目,协会执行秘书长尹立志说:“中捷高新技术开发区有厚实的发展积淀,起步于京津冀一体化发展的黄金时代,中捷高新区将对接中关村高新产业,承接中关村科技成果的转化。虽然国家层面的细则还未出台,但我们的人才项目进行得很顺利。”

尹立志认为,京津冀一体化发展是大势所趋,但过程不可能一蹴而就,需要国家层面的协调推进机制,尽快出台京津冀区域发展规划,破除行政壁垒。另外,还需制定近期、中期、长期的时间表和路线图,提前预估风险程度,加强统筹协调。

尽管京津冀一体化发展细则尚未出台,但河北各地已经在加速对接京津。

## 产业转移难题

众所周知,对一个城市来说,税收多就意味着留成多,基本建设资金充裕、奖金福利多,所以北京大办工业,北京市二三产业总资产一直稳居全国第一,第三产业总资产占全国的比重更是高达76.9%。

调整优化北京的产业结构,意味着北京的一些产业要逐渐外移。而京津冀如何分工协作,将是一次利益的重新分割与博弈。

在产业承接中,河北并不希望像过去一样——关闭一批钢厂,再迎来北京的另一批钢厂;而廊坊也明确表示坚决不要污染企业。

天津也曾在很长的一段时间内,对首都经济圈方案不感兴趣。虽然连接北京与天津港的京津塘高速公路是中国建设的第一条国际标准高速公路,但这条路并没有将两座城市共同带上发展的高速路。天津的城市建设和经济发展远远落后于北京,这是不争的事实。

种种迹象表明,京津冀一体化发展不会一帆风顺,多方利益博弈将是一个长期的过程。

## 北京:促进首都功能疏解和升级

作为特大城市,北京人口已超过2100万,人口过度集聚、交通拥挤、空气污染、资源紧张等城市问题突出,这些问题,仅靠北京自己难以解决,而区域协作发展被认为是解决这些问题的出路。

习近平在对北京市2014年主要工作所做的重要批示中,要求北京市要深入研究新时期首都城市战略定位,着力推动京津冀协同发展。

北京市市长王安顺表示,要把推动京津冀协同发展作为全面深化改革的重点任务,加强顶层设计,实现共同规划,推进基础设施、产业和市场一体化。

在国家发改委规划司副司长陈亚军看来,北京的问题光靠北京是解决不了的,要推动城市群有机配合,形成整体。陈亚军认为,对北京来说,一方面需要疏散功能,包括产业功能和其他非核心功能,将其疏散到周边地区,为周边地区的转型升级提供支撑,同时也为自己的功能升级留出空间。

据了解,为协调京津冀一体化发展,北京已经成立了区域协同发展改革领导小组。领导小组由北京市常务副市长李士祥担任组长,办公室设在市发改

委。目前,北京的功能疏解、产业目录等正在研究,还没有相关细则出台。

在京津冀一体化整体框架之下,北京内部产业、医疗资源布局将进一步优化。早在去年,北京市卫生局负责人就曾透露,北京市已在五六环之间初步规划了28个中心城区优质医疗资源向外疏解建设项目,力争打造五环优质医疗服务圈。

医疗资源布局仅仅是北京产业外迁的一个缩影。北京市一些科研、学校等机构,以及商贸流通基地,比如动物园批发市场等有望率先实现迁出。

对于动物园批发市场的迁出,北京官方的解释是:动物园批发市场共1万多个摊位,每年却只有1326万元的税费收入,在寸土寸金的城市核心区,吸引大量人流,带来交通压力,这不是主要服务城市核心功能的产业,不宜在核心区发展。同时,经营者自己也觉得成本高了,压力大了。对于这些产业,北京市一定遵循市场经济规律,让企业自由选择,以促进首都功能疏解和产业转移。

而备受关注的央企总部迁移,因为牵涉面较广,预计短期内难有动作。

## 天津:加快三地交通一体化步伐

对于推进京津冀协同发展,习近平曾提出7点要求,其中一点是“要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”。

京津冀三省市交通运输部门均表示,今年,三省市将大力推进交通规划对接,加快京津冀交通一体化步伐。各省市的地方官员也在加紧督导和协商,确保沿线的重点项目能够按时完工。

“交通一体化是城市一体化的基础和先决条件,很明显,各相关地方的政府和交通部门都紧紧地抓住了中央推动京津冀一体化的信号,都希望在这一过程中有所作为。”中国社科院城市发展与环境研究所副研究员单菁菁表示。

数据显示,2013年,仅从天津滨海新区至北京的往

返乘客就达220万人次,比2010年时增加60万人次。

“京津城际的运量已接近饱和,京津之间一条轨道交通肯定不够。”天津市发改委主任张志强说,新轨道交通的理想很可能会随着决策的出台而浮出水面。“比如,路线上是不是可以连接首都机场和天津机场,天津机场可以作为首都的分流、备降机场,承载更多功能。另外,还可以把京津两地周边、中间的一些中等城市和小城镇串起来。”

据张志强介绍,天津的地铁已经在向北京方向延伸,下一步要向武清修建,“北京的地铁已经延伸至大兴,希望能够对接。未来,天津和北京中间会形成由中小城市组成的城市带,服务他们的就是轨道交通。”



## 河北:积极承接京津产业转移

有一句话在燕郊广为流传——“睡觉在燕郊,工作在北京”,燕郊由此得名“睡城”。

三河燕郊,距离北京很近,也是廊坊北三县发展最快的地方。10年前,随着北京城迅猛扩张的脚步,燕郊楼市开始苏醒,北京白领涌入燕郊,开始钟摆式的上班生活。

据央视报道,仅在河北燕郊,每个工作日早上都有约30万人出发,奔波20公里,涌向北京上班。30万人和北京西站春运期间一天的客流量相当。

目前,越来越多的人选择睡在燕郊,拼在北京。2007年,吕琦加入了这种钟摆式生活的大军。

那时,她5点起床,拼车往北京赶,或者4点半起床,赶公交倒地铁。如今,她已经顺利跳槽,薪水如愿以偿地翻了几倍。她回忆道:“从燕郊到北京的路上,我承受了很多,也成长了很多。”

这就是一个小人物的京冀双城生活,也体现了京津冀一体化发展带来的最实际的变化。

京津冀一体化发展,河北承接北京产业转移,人们对此寄予厚望。

中国国际经济交流中心一位研究城镇化问题的专家说:“从单上地铁,直接到石家庄下,这才叫互联互通。完全打通大动脉,必须推进改革。”

近日,河北接连出台促进京津冀协同发展的重要举措。

3月26日,《河北省委、省政府关于推进新型城镇化的意见》出台。该《意见》称,将落实京津冀协同发

展国家战略,以建设京津冀城市群为载体,充分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务作用,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,增强区域中心城市及新兴中心城市多点支撑作用。

河北省委书记周本顺就推进京津冀区域协调发展、打造河北新的增长极到沧州调研时说,承接京津功能疏解和产业转移,河北是首选地。河北出台《意见》对各地功能定位、产业发展、城镇布局、生态建设等作出一揽子安排,是河北省的顶层设计。

3月27日,河北省召开推进京津冀协同发展工作会议,并出台《关于贯彻落实习近平总书记重要讲话精神 加快推动京津冀协同发展的意见》(征求意见稿),明确了在京津功能疏解和产业转移中承接首都部分行政事业单位转移的4大重点平台的功能和产业定位。

征求意见稿提出,河北省将建立常态化的沟通协调机制,跟踪了解北京制定的“负面清单”、在京企事业单位外迁意向和合作条件,完善省内保障条件,争取更多的单位布局在河北省;加强与京津的沟通对接,尽快与北京签订计划协议,拉出项目单,确定承接地,列出时间表,有组织有步骤地抓紧抓好。

同时,正在建设的北京301医院涿州基地、白洋淀科技城、保定京南大学城等园区,将全部用来承接京津产业转移。