

# 京津冀城市群功能定位及协同发展<sup>①</sup>

陆大道

(中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室,中国科学院地理科学与资源研究所,北京 100101)

**摘要:**本文回顾了京津冀大城市群内部各组成部分的经济联系与利益矛盾。阐述了改革开放以来,京津两市和河北省的经济发展特点及已形成的优势。根据各自的特点、优势和符合国家战略利益的原则,提出了京津冀大城市群中北京、天津、河北省的功能定位。

**关键词:**城市群;定位;协同发展;京津冀

## 1 引言

大城市群,是指以1~2个特大型城市为核心,包括周围若干个城市所组成的内部具有垂直的和横向的经济联系,并具有发达的一体化管理的基础设施系统给以支撑的经济区域。大城市群往往是一国或一个大区域进入世界的枢纽,是世界进入该区域的门户,是一个国家或区域的增长极,也是最具发展活力和竞争力的地区。大城市群发展的主要背景为:在全球化和新的信息技术支撑下,世界经济的“地点空间”正在被“流的空间”所代替。世界经济体系的空间结构已经逐步建立在“流”、网络和节点的逻辑基础之上。一个重要结果就是塑造了对于世界经济发展至关重要的“门户城市”,也就是各种“流”的汇集地、连接区域和世界经济体系的节点,即控制中心。在当今世界,处于世界性“流”的节点上并以高端服务业为主体的“门户城市”,其对于国家乃至世界经济发展的意义和地位比相同级别的制造业大城市要重要得多。中国的长三角、珠三角和京津冀三大城市群,已经具备条件逐步建设成为对东亚、对世界经济有明显影响的全球性城市群。以三大城市群及其所直接影响的经济区域来构建应对全球竞争的国家竞争力,是国家发展规划和区域性规划的重要目标(陆大道, 2008)。

上述三大城市群中,京津冀城市群包括北京、天津两个直辖市及河北省的石家庄、唐山、秦皇岛、廊坊、保定、张家口、承德等城市(图1)。在此区域范围内,集中了3000多万城市人口,2013年GDP总量约4.8万亿元,沿着上述城市的连接线所包围的区域约60000 km<sup>2</sup>。京津冀城市群是中国核心经济区的重要组成部分。本文根据京津冀的相互经济联系及发展特点,分析主要核心城市的优势与特点,探讨北京、天津及河北省的战略定位,最后提出京津冀城市群一体化发展目标与任务。

## 2 京津冀的经济关系及经济发展特点

京、津两市在河北省地理范围之内。在长期发展过程中,两大直辖市之间及其与直接腹地之间具有多方面的利益联系和利益矛盾,两市一省经济发展也逐步形成自身特点和优势。分析这些问题有助于认识实现京津冀地区协同发展的重要性及途径,有助于制定科学的京津冀城市群一体化规划。

### 2.1 河北省与京津两市的经济利益关系及发展中的问题

#### 2.1.1 河北省与京、津两市发展关系中的利益矛盾及影响

河北省是中国东部沿海地区人口规模和国土

收稿日期:2015-02;修订日期:2015-03。

作者简介:陆大道,中国科学院院士,主要从事经济地理学和区域发展问题研究, E-mail: ludd@igsnrr.ac.cn。

①本文主要内容来自“关于京津冀大城市群各部分功能定位及协同发展的建议”咨询报告,报告课题组成员有:陆大道、叶大年、黄荣辉、郑度、傅伯杰、郭华东、周成虎、樊杰、刘彦随、刘卫东、刘慧、陈明星、周侃。本文由陆大道执笔。

引用格式:陆大道. 2015. 京津冀城市群功能定位及协同发展[J]. 地理科学进展, 34(3): 265-270. [Lu D D. 2015. Function orientation and coordinating development of subregions within the Jing-Jin-Ji Urban Agglomeration[J]. Progress in Geography, 34(3): 265-270.]. DOI: 10.11820/dlkxjz.2015.03.001

面积较大的省份,具有丰富的煤炭、铁矿石、石灰石等矿产资源和一定量的石油资源,海滦河流域水资源多年平均570亿 $\text{m}^3$ 。大部分面积属于华北平原,一般年平均降水量为400~800 mm。地理位置扼渤海的西岸和关内外的通道。应该说,河北省的经济发展和现代化建设具有较为优越的自然条件。但改革开放以来,河北省经济增长和人均经济总量水平有关指标在沿海各地区中是较低的。

(1) 河北省长期以来是京津两市矿产资源、工业原料、水资源、电力和农产品的供应地

河北省的唐山、邯郸、邢台向京津两市供应炼焦用煤和发电等动力用煤,向首钢、天钢供应铁矿石和炼钢生铁,以及大量的玻璃、水泥等建筑材料;京津两市在河北省建设迁安铁矿、涉县铁矿及钢铁厂,在行政上都分别设立了“飞地”。

张家口、承德和秦皇岛、唐山地区是保障京津两市淡水供应的密云、潘家口和官厅(已基本丧失了供水功能)等水库的主要径流形成区和水源涵养区。为了保护京津两市的水源供应,这些地区在资源开发、产业发展方面受到了诸多的限制,在生态保护和污染治理方面付出了不少的投入。应该说,这些水源在量和质方面基本保障了京津两市庞大经济和社会发展的需求。

河北省的多个大型火电厂(陡河、唐山、沧东

等)是供应京津两市的主力电厂,这些大型电厂给河北省的水资源、环境和运输带来巨大的负担。

河北省的张家口、廊坊等地区是京津两市的蔬菜、肉类和部分鲜活农产品的重要供应基地(图2)。

(2) 北京和天津的大型交通运输枢纽和交通运输系统覆盖了河北省大部分区域

以北京和天津为枢纽的交通运输系统,是全国性的交通运输大系统的主要枢纽。国家系统在客观上导致难以形成以河北省(省会城市石家庄)为主体的运输体系。河北省大量客货运输由京津两大运输枢纽来完成。而石家庄机场的客流量少于全国几乎所有省市自治区首府城市机场的客运量;石家庄铁路枢纽的客流量和货运编组流量也少得很。由于河北省为天津港的腹地,其本身没有大中型的综合性港口(商港)。近年来围绕首都第二机场的选址,河北省强烈推出固安方案,但最终还是采用了北京大兴方案。

(3) 关于河北省“环京津贫困带”

20世纪90年代,一些学者提出河北省“环京津贫困带”的概念。这个“带”主要包括河北省的廊坊、保定、张家口、承德及沧州的部分县。他们认

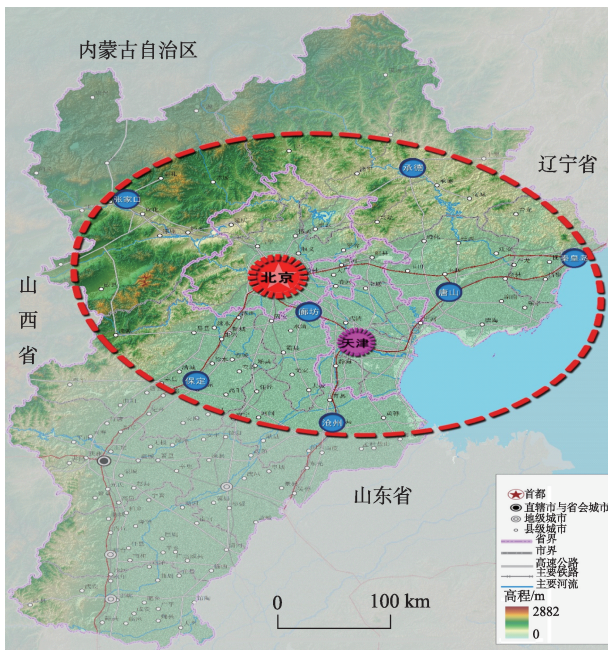


图1 研究区示意图

Fig.1 Location of the study area

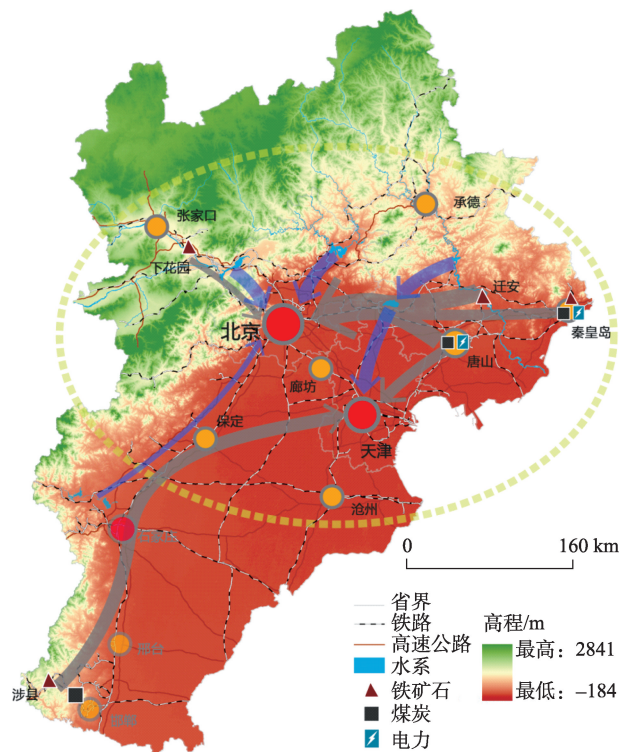


图2 河北省向京津两市供应资源示意图

Fig.2 Map of resource supply from Hebei Province to Beijing and Tianjin



为,这个“贫困带”的形成主要由于京津两市特别是北京市不顾河北省发展利益的结果;甚至提出,河北省的经济是“缺钙经济”,是由于中央政府要河北省向京津两市供应廉价资源和淡水、并接纳两市大量污染物而又得不到合理补偿,河北省没有“骨气”而屈从于中央压力的结果。

## 2.2 近年来河北省加快了经济增长的步伐,能源重化工大规模迅速扩张

近10年来,河北省采取了追赶战略,经济增长速度加快,2006-2012年间GDP翻了一番。这种超高速增长主要是依靠能源重化工的大规模扩张实现的。规模迅速扩张的钢铁、水泥等原材料产能中,落后设备占到一半以上。由此成为京津冀城市群地区的主要污染源,并酿成了相当突出的结构性问题。“稳增长、调结构”和经济社会的持续发展陷入了困境。

## 2.3 对河北省与京津两市间经济矛盾及其影响的分析

从发展过程来看,在改革开放前的近30年间,河北省所获得的国家重点项目并不少,经济增长也是比较快的。当然,河北省经济发展也面临很多不利因素:首先,河北省在京津两市(特别是北京)的国家最大型交通运输枢纽覆盖之下,没有本省大型区域性铁路枢纽、综合性的海港和以省会城市为枢纽的地方性航空运输系统,这对省域经济发展是个重要缺陷。其次,在京津冀经济关系中,河北省付出了很大的代价。一是在长时期的计划经济条件下,河北省是输出能源、原材料、工业半成品和农畜产品的一方,其中存在着实际的不公平。二是基本上没有规范化的渠道使河北省得到应得的生态补偿。这些对河北省经济发展带来一定的负面影响。

但是,河北省经济发展不如人意,与地方政府关于发展战略和空间布局上的不当也有很大关系。其一,从20世纪50年代开始,河北省就将经济发展重心置于保定以南的太行山东麓地带,而未重视沿海,“内陆意识”是导致河北省经济增长较其他沿海省市发展较慢的重要原因之一。其二,近年来的急于追赶而大搞能源重化工,导致了结构性危机,决策上的不当对目前的困境有很大影响。河北省“环京津贫困带”的形成,其根本原因不是京津冀之间资源供应方面某些不公平的经济关系所引起的,而主要是由于历史因素,其次是很长时间内缺乏关于如何主动利用京津两市所提供的发展条件进行具体谋划。

## 3 京津冀城市群主要核心城市的特点与优势

京津冀城市群的主要核心城市是北京和天津。在京津冀城市群及一体化发展中,北京和天津的功能定位非常重要。

(1) 北京正在成为以高端服务业为主体的国家经济中心

北京,作为国家的首都,随着国家经济实力的迅速增强,正在成为金融、商贸、高技术以及大规模研发、信息、中介等高端服务业的基地。北京早已是中国的“政策高地”,这一重要性质是由首都的功能决定的,也是长期发展态势的自然延伸。国际性的高端服务业机构(国家、大洲等地区总部)进入中国,首选落户地自然是北京。30多年来,总部设在北京的金融机构占据中国金融资源的半壁江山,其中对金融市场发展有重要影响的决策和监督机构,以及4大国有商业银行、11家保险公司总部设在北京(陆大道,2014)。北京已成为全球拥有500强企业数量最多的城市之一。2012年经国家商务部认定的各类跨国公司地区总部累计达到127家,其中,世界500强企业总部84家,包括日、美、英、德、法等国一批世界级企业的地区总部。2013年北京有48家企业入选“财富”世界500强,这个数量首次超过东京,成为全球聚焦世界500强企业总部最多的城市(佚名,2014)。根据2010年北京市国资委的数据,跨国公司在北京设立的投资性公司已达到165家,占跨国公司在华设立的投资性公司总数的40%。此外,北京还集中了全国1/4的央企总部,在国资委管理的136家大型企业集团中,有104家企业总部设在北京。

这些情况突出地表明,北京已经是大批国内外特别是国际经济机构云集之地。北京高端服务业的持续发展,正在为中国大规模融入世界经济体系创造极为重要的机遇和条件。近年来,北京金融业的GDP已超过了上海。许多发达国家的首都也都是由于这种功能而发展成为国际大城市和国际性金融和商贸中心的,如东京、巴黎、伦敦、首尔等。这种情况是客观规律的反映。作为全球第二大经济体,中国必然会逐步形成2~3个具有国际意义的金融中心城市,并与若干个次级金融中心组成布局合理的金融中心体系。北京,作为中国的政治中心具有成为国际意义的金融中心的重要优势。不仅

仅可建成为国家金融决策中心、金融监管中心、金融信息中心和金融服务中心,同时,也应该发展金融营运和金融交易(陆大道, 2014)。

以金融为龙头的高端服务业在城市群核心城市的高度集聚,可以产生巨大的空间集聚效应。这种效应源于:①这些行业服务(控制)范围广,对信息依赖程度大,其区位在信息流的“节点”(城市)具有及时、准确和共享的效果;②这些行业(企业)的空间集聚有利于管理理念、合作和竞争策略、危机应对策略等隐性知识的传播;③这些行业之间需要相互密切合作,这种合作程度远比制造业的垂直产业链和横向产业链的合作更为广泛和深刻。

北京应不应该同时成为中国的经济中心,一直以来是一个有“争议”的问题。争议的焦点为:如果将北京作为经济中心,可能会带来污染增加以及人口规模进一步扩张的风险。其实恰恰相反。从北京的经济结构来看,第三产业增加值已经占到全部三次产业的75%以上,第二产业只占不到1/4,而且是以轻型制造业为主。北京地区的环境污染,已经不是首都北京“经济中心”功能而形成的。北京建设以高端服务业为主体的经济中心,更有利于进一步优化经济结构,减轻人口过度集中的压力:单位国民经济增加值所需要的就业岗位数量,高端服务业仅仅是制造业和其他服务业的1/3~1/5;发展高端服务业对于减轻环境污染也是有利的。解决北京及周边的环境污染问题,应该将重心放在北京外围聚集的大量污染环境的中小制造业企业。

(2) 天津发展优势和特点与北京、上海及香港明显不同

如何认识天津的城市功能定位,以及天津在京津冀地区及北方地区的地位?天津能不能代替北京成为具备大规模高端服务业的京津冀城市群的核心城市?回答这些问题,需要对天津的特点进行全面深入的分析。

天津市在中华人民共和国成立前有一段作为“北方经济中心”的短暂历史。但建国以来,由于种种原因,天津市在发展过程中错失了一些机会。比如,按照地理位置和功能,天津港本可以成为北京进出口物资的首选港口。但由于天津与北京没有很好协调和配合,北京于20世纪80年代又在河北省乐亭联合建设了京唐港;天津和北京在建国以来多个发展阶段对大型和重点工业项目的定点都有

强烈要求,其中对大型炼油、乙烯等项目最为突出。在改革开放以前的30年间,这种对工业项目争取的结果,北京市一般都居于优先地位。这使得天津市的工业基础在较长时期内没有得到充分利用和发挥;20世纪90年代国家决定在上海浦东建立特区(浦东新区),天津市就一直要求国家决策在天津滨海建立同样的新区(天津滨海新区)。该项申请终于在2006年获得国家批准。但此时北京作为国家重要的金融商贸等高端服务业中心之一的地位实际上已经确立了。

从20世纪70年代特别是从80年代起,天津市的大型钢铁工业、石油化学工业和通信设备制造业等基础原材料和先进制造业发展很快,作为北方重要的航运中心的地位也得到确立。应该说,从这个时期开始,天津市的发展符合其本身的发展优势和发展潜力,也与其地缘经济的地位相适应。今天的天津具有相当强大的多部门的制造业、航运业、原材料生产等,是中国华北地区的经济中心城市,也是东北亚地区重要的航运中心之一,是中国进出关及京津冀与华北及西北内陆的铁路交通枢纽之一。但就经济总量而言,天津仅属于全国第二梯级大都市范畴;就产业特点而言,天津明显以第二产业为主体(53%),总部经济远远不及北京、上海和香港。因此,天津的经济辐射力和影响力在国内基本上是大区域性的。

天津的发展及滨海新区开发的目标和方向不宜与上海(及其浦东)和香港类比。上海的腹地几乎包括大半个中国,腹地范围内产业和人口密集。上海在历史上就曾是很大区域的门户和枢纽,目前正在成为全国乃至国际性的金融、商贸、中介服务与市场营销及广告服务的中心,综合性的交通通信枢纽,人才聚集地和培育中心,以及进入国际市场最便捷的通道和门户(陆大道, 2008)。而香港早已是世界级的以高端服务业为主体的核心城市。

将天津定位于京津冀城市群以高端服务业为主的经济中心城市,不符合天津的优势、区位条件及发展现状。2014年4月有媒体报道,位于天津滨海新区的响螺湾商务区定位于商贸金融中心,并进行了大规模建设,那里曾一度被称作“中国未来的曼哈顿”,但“48栋摩天大厦至今仅两栋正式完成入驻,多数项目或半途停工或封盘”<sup>②</sup>。这种情况也从一个侧面反映出高端服务业发展潜力受到限制。

②刘利平. 2014-4-14. “中国空城”系列调查之一:折戟响螺湾. [http://finance.ifeng.com/a/20140414/12116946\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20140414/12116946_0.shtml).



## 4 关于京津两市和河北省战略定位的思考

综上所述,京津冀两市一省在历史发展过程中,已经形成了相当明显的各自特点和优势。京津冀两市一省的战略定位,需要根据其各自的特点、优势和最符合国家利益等重要原则来确定。对功能定位作如下建议。

### 4.1 首都北京的定位

关于首都北京在京津冀城市群中的定位,2005年1月12日,时任国务院总理的温家宝主持召开国务院常务会议,讨论并原则通过的《北京城市总体规划(2004-2020年)》“总则”中要求,“实现首都经济社会的持续快速发展,解决城市发展中面临的诸多矛盾和问题,迫切需要为城市未来的长远发展确定新的目标,开拓新的空间,提供新的支撑条件。”在关于“城市性质”中明确:“北京是中华人民共和国的首都,是全国的政治中心、文化中心,是世界著名古都和现代国际城市。”强调“以建设世界城市为努力目标,不断提高北京在世界城市体系中的地位和作用。”根据这些论述和几十年来首都北京发展所形成的巨大优势,我们建议:在北京的“城市性质”中,明确补充强调“首都北京是以高端服务业为主体的国家经济中心城市。”北京应作为中国最主要的金融、商贸等高端服务业中心,这样的定位完全体现了“现代国际城市”的内涵,也是为发展确定“新的目标”和开拓“新的空间”,将会使北京和京津冀城市群较快成为全球经济的核心区之一,从而大大提高中国在世界经济体系中的竞争力和影响力。

### 4.2 天津市(及滨海新区)的定位

天津是中国华北地区的经济中心城市。天津港已经是具有国际意义的大型港口,是中国北方最主要的航运中心,其腹地范围包括华北和部分西北地区;天津市的制造业已有强大的基础,研发力量强;大规模建设所需要的土地资源可以得到保障。根据这样的发展优势和特点,天津市发展的战略定位可以强调以下几点:

一是进一步加强综合性制造业及其所需要的基础原材料、新材料的发展。重点包括航空航天设备、海洋工程设备、交通运输工具、电子元器件及通讯设备、石油化工和精细化工、精密仪器仪表、化学和生物制药等,继续加强这些产业的研发和技术创新。

二是加强作为东北亚重要航运中心功能的建

设。包括新的远洋航线的开辟、发展后方的集疏运及仓储系统,调整进出口货物结构(减少散装货物的运量)等。在国内,扩大与直接和重叠腹地的经济联系和协调工作,特别是为首都北京的进出口运输发挥更大作用。

三是与作为中国华北地区经济中心城市相适应,发展中高端的金融、商贸、中介、保险、产品设计与包装、市场营销、财会服务、网络经济和物流配送、技术服务、信息服务、人才培育等服务业。发展为京津冀城市群服务的其他生产型服务业。调整滨海新区的有关规划。

### 4.3 河北省的定位

从发挥河北省特点和优势考虑,其未来发展的战略重点包括:①对现有的能源原材料工业实行大幅度结构调整、规模调整和技术更新。②发展海洋工程装备、先进轨道交通装备和新型材料工业,并注重与京津大型制造业相关产业链、产业基础相结合。③大力发展现代农业、畜牧业以及农畜产品加工。④瞄准城市群发展的要求,发展生产性服务业,滨海、山区和山麓地带的旅游业。⑤加强对京、津及其他城市的生态服务功能建设。

## 5 京津冀城市群一体化发展目标与任务

### 5.1 发展目标

京津冀城市群的发展目标是成为世界性的“资金流”、“信息流”、“物流”、“人才流”等“流”的重要节点,成为影响乃至控制世界性经济体系的大城市群之一,成为中国在国际经济体系中强大竞争力的最主要支撑平台。

### 5.2 基本理念

为达上述目标,城市群及其一体化发展的基本理念有以下几点:

(1) 把握世界大城市群发展的趋势,以高水平、高效率规划建设具有强大竞争力的世界经济核心区。

(2) 对京津冀城市群各部分作出科学定位,并制定能够发挥各自优势和特点的总体规划。这既符合国家的战略利益,也是实现京津冀协同发展的基本要求。

(3) 城市群地域结构符合地域有机体发展的客观要求,并促进在地域分异基础上的高度整体性。

(4) 合理划分城市群的地域范围,控制并逐步减轻城市群对生态环境的压力。

### 5.3 主要任务

(1) 进一步加强服务于国内外的金融、商贸、信息服务、中介、保险、财会服务、物流配送等高端服务业的发展和基础设施建设。发展服务于华北地区和航运中心的金融商贸中介等功能建设。在整个城市群范围内发展生产性服务业,并使生产性服务业和制造业融合发展。在适当时候,京津冀共建自由贸易区。

(2) 针对中国具有世界第一制造业规模但还不是制造业强国的状况,京津冀应瞄准国际趋势,发挥科技资源和研发力量较强的优势,要在装备制造领域和电子信息系统领域成为国家级新型工业化产业示范基地,建立若干个有重要影响力的产业聚集区,逐步建成具有强大竞争力的产业体系和重点产业链。

(3) 促进空间重组和整合,有效引导人口、产业适度集中(陆大道, 2014)。编制、落实关于产业集聚区的发展规划。逐步建立京津冀科技创新联动机制,加强科技协同创新。

(4) 优化城乡土地利用结构,严格保护耕地。积极治理大气污染及水污染(陆大道, 2014)。要将环境治理置于特殊位置,按照世界级大城市群和世界级经济核心区的要求,大幅度改善大气和水环境质量。

(5) 加强区域性基础设施(有多种运输方式组成

的交通运输,能源供应,供排水,环境保护等系统)的统一规划建设和一体化管理。为此,必须坚决跨越现行体制(各城市对基础设施行业的分块管理)的门槛(陆大道, 2014)。在加强生态建设的同时,要下决心在京津二市和河北省之间建立生态补偿制度,并付诸实施。

(6) 根据国家关于不同规模城市户籍制度改革的要求,发展中小城市,重点是河北省的廊坊、保定、张家口、承德,及若干县级市和县城。严格控制京津两市的人口规模。

### 参考文献(References)

- 陆大道. 2008. 我国区域发展的战略、态势及京津冀协调发展分析[J]. 北京社会科学, (6): 5-7. [ Lu D D. 2008. The regional developing strategy, tendency and the development of Jingjinji[J]. Social Science of Beijing, (6): 5-7.]
- 陆大道. 2014. 京津功能定位须跨越体制门槛[J]. 中国房地产业, (11): 50-51. [ Lu D D. 2014. Jingjinji gongneng dingwei xu kuayue tizhi menkan[J]. China Real Estate, (11): 50-51.]
- 佚名. 2014. 加快北京世界高端企业总部之都建设的对策建议[J/OL]. 方迪智库, (3). [http://www.zgzbj.com/templates/T\\_Second/index.aspx?nodeid=19&page=Article&periodicalid=44&catalogid=156&articleid=380](http://www.zgzbj.com/templates/T_Second/index.aspx?nodeid=19&page=Article&periodicalid=44&catalogid=156&articleid=380). [Yiming. 2014. Jiakuai Beijing shijie gaoduan qiye zongbu zhi du jianshe de duice jianyi[J/OL]. Fangdi Zhiku, (3). [http://www.zgzbj.com/templates/T\\_Second/index.aspx?nodeid=19&page=Article&periodicalid=44&catalogid=156&articleid=380](http://www.zgzbj.com/templates/T_Second/index.aspx?nodeid=19&page=Article&periodicalid=44&catalogid=156&articleid=380).]

## Function orientation and coordinating development of subregions within the Jing-Jin-Ji Urban Agglomeration

LU Dadao

(Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

**Abstract:** In this article, we examine the economic linkage and competition among cities in the great metropolitan region of Jing-Jin-Ji. Specifically we demonstrate that Beijing, Tianjin and Hebei Province have developed their unique industry structures and gained corresponding comparative advantages since the beginning of the reform and opening up. Accordingly, we propose the function orientation of Beijing, Tianjin and Hebei Province based on their industrial characteristics and the principle of strategic interest of the country.

**Key words:** metropolitan area; function orientation; coordinating development; Jing-Jin-Ji Urban Agglomeration