

浅析“京津冀一体化”协同发展

姚泽力 ☎: (86) 18600575728

✉: yaozeli@chinastock.com.cn

引言

新型城镇化规划中强调优化提升东部地区城市群，而京津冀、长江三角洲和珠江三角洲城市群作为我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳外来人口最多的地区，要以建设世界级城市群为目标，继续在制度创新、科技进步、产业升级、绿色发展等方面走在全国前列，加快形成国际竞争新优势，在更高层次参与国际合作和竞争，发挥其对全国经济社会发展的重要支撑和引领作用，科学定位各城市功能，增强城市群内中小城市和小城镇的人口经济集聚能力，引导人口和产业由特大城市主城区向周边和其他城镇疏散转移。

近日举行的京津冀协同发展工作座谈会上，习近平总书记明确提出，实现京津冀协同发展，是一个重大国家战略，要加快走出一条科学持续的协同发展路子来。同时 3 月 3 日，全国政协主席俞正声在全国政协十二届二次会议开幕会上向大会报告工作时强调围绕推进新型工业化和新型城镇化等重点工作，提出意见建议。

一、京津冀协同发展概述

新型城镇化规划中强调优化提升东部地区城市群，而京津冀、长江三角洲和珠江三角洲城市群作为我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳外来人口最多的地区，要以建设世界级城市群为目标，继续在制度创新、科技进步、产业升级、绿色发展等方面走在全国前列，加快形成国际竞争新优势，在更高层次参与国际合作和竞争，发挥其对全国经济社会发展的重要支撑和引领作用，科学定位各城市功能，增强城市群内中小城市和小城镇的人口经济集聚能力，引导人口和产业由特大城市主城区向周边和其他城镇疏散转移。

近日举行的京津冀协同发展工作座谈会上，习近平总书记明确提出，实现京津冀协同发展，是一个重大国家战略，要加快走出一条科学持续的协同发展路子来。同时3月3日，全国政协主席俞正声在全国政协十二届二次会议开幕会上向大会报告工作时强调围绕推进新型工业化和新型城镇化等重点工作，提出意见建议。

2014年2月26日，习近平总书记在北京主持召开座谈会，专题听取京津冀协同发展工作汇报，并对京津冀协同发展作出了一系列指示。本次指示是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。参照同为国家战略的西部大开发，预计将成立高级别的领导小组，负责制定规划、领导和组织规划的实施落实。本次指示用到了“抓紧编制”、“着力加快推进”等字眼，结合“两会”期间国家发改委官员透露的信息，预计相关规划、政策制订的速度会比较快，有可能在上半年即出台。

这三大城市群中，京津冀一体化进程由于行政体制差异及协调机制的缺乏一直滞后于长三角城市群，三地融合度低，河北与京津发展差异大导致区域经济增长潜力未得到充分释放。城镇化率河北46.8%远低于北京86.2%、天津81.55%，对应到资源上以土地为例，北京和天津人均土地面积在8附近，而河北为25.76，三地之间发展严重失衡，两大直辖市人口膨胀、交通拥堵、环境超载钳制自身长期发展，特别作为首都的北京目前面临水土资源和生态环境压力加大、要素成本快速上升等制约，已经到了必须加快经济转型升级、空间结构优化、资源永续利用和环境质量提升的阶段。首都经济圈未来发展出路在于区域融合，特别是河北的资源利用，以提高总体的资源配置效率，从而释放该区域的经济活力。因此京津冀在三大东部城市群中最需提升优化，三地的一体化协同发展将是该区域经济优化发展的新引擎。

在国家层面，对京津冀区域经济发展的规划，始于2004年11月，国家发改委启动《京津冀都市圈区域规划》的编制工作。《京津冀都市圈区域规划》的编制时间较长，横跨整个“十一五”期间。虽然在2011年出台的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中，京津冀区域经济一体化发展的概念首次在正式文件中提出，但是《京津冀都市圈区域规划》由国家发改委提交国务院数年后，至今尚未获批。

在地方层面，河北省与北京市、天津市已经开展了一系列的合作：

序号	时间	合作内容	合作重点
1	2010年7月	《北京市-河北省合作框架协议》	交通体系，能源，水资源和生态环境建设，工业，农业，旅游，金融商贸，人力资源和建筑等9个方面
2	2013年5月	《北京市-河北省2013年至2015年合作框架协议》	着力打造首都经济圈、共同推进北京新机场建设、共同促进首钢在唐山做大做强、全面开展科技创新和成果转化合作、共同创建区域优美、共同、共同深化服务业合作、支持张承地区产业发展等7个合作重点
3	2013年9月	《天津市河北省深化经济与社会发展合作框架协议》	推进区域一体化进程、完善交通网络体系、深化港口物流合作、提高水资源保障能力、推动产业转型升级、加强科技研发合作、加强农副产品对接、加快旅游会展融合、拓宽金融合作领域、建立合作协调机制等10个方面

习近平总书记在本月召开座谈会，专题听取专题听取京津冀协同发展工作汇报，强调实现京津冀协同发展，是面向未来打造新的首都经济圈、推进区域发展体制机制创新的需要，是探索完善城市群布局和形态、为优化开发区域发展提供示范和样板的需要，是探索生态文明建设有效路径、促进人口经济资源环境相协调的需要，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，要坚持优势互补、互利共赢、扎实推进，加快走出一条科学持续的协同发展路子来。习近平就推进京津冀协同发展提出7点要求：

序号	内容
1	着力加强顶层设计，抓紧编制首都经济圈一体化发展的相关规划，明确三地功能定位\产业分工、城市布局、设施配套、综合交通体系等重大问题，并从财政政策、投资政策、项目安排等方面形成具体措施。
2	着力加大对协同发展的推动，自觉打破自家“一亩三分地”的思维定式，抱成团朝着顶层设计的目标一起做，充分发挥环渤海地区经济合作发展协调机制的作用。
3	着力加快推进产业对接协作，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，对接产业规划，不搞同构性、同质化发展。
4	着力调整优化城市布局和空间结构，促进城市分工协作，提高城市群一体化水平，提高其综合承载能力和内涵发展水平。
5	着力扩大环境容量生态空间，加强生态环境保护合作，在已经启动大气污染防治协作机制的基础上，完善防护林建设、水资源保护、水环境治理、清洁能源使用等领域合作机制。
6	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。
7	着力加快推进市场一体化进程，下决心破除限制资本、技术、产权、人才、劳动力等生产要素自由流动和优化配置的各种体制机制障碍，推动各种要素按照市场规律在区域内自由流动和优化配置。

在这七点要求中，我们可以分析出与以往不同的特点是：

第一，首次提出顶层设计，明确了京津冀协同发展规划的责任主体，有利于制定出明确、统一的规划，这也是首次将京津冀协同发展上升到国家战略的高度。在中国历史上，上一次将区域经济发展提高到国家战略高度的，还是本世纪初开始的西部大开发战略。1999年11月，中央经济工作会议敲定对西部进行大开发的战略决策。2000年1月，国务院决定成立以朱镕基总理任组长、温家宝副总理任副组长、国务院和中央19个相关部委主要负责人参加的西部地区开发领导小组。对于京津冀协同发展，预计也有可能成立高级别的领导小组，负责制定规划，并领导和协调三地政府及相关部委，组织规划的实施落实。

第二，讲话用到了“抓紧编制”、“着力加快推进”等字眼，预计相关规划、政策制订和落地实施的速度会比较快。

第三，本次指示的出台，与目前京津冀城市圈的现状高度相关，即：自2012年年底起，京津冀地区长时间被重度污染天气笼罩，威胁到了北京的生存，同时北京由于城市功能、产业、人口过于集中导致的“大城市病”日益突出。从中央到北京市，从政府到媒体，对这种现状采取了一系列措施或进行了多次重点关注，可以视为通过京津冀协同发展，缓解北京人口、资源和环境压力的先行动作。

二、“京津冀一体化”协同发展产生的影响

（一）京津冀一体化协同发展将对三地经济社会发展产生重要影响。

本次指示与京津冀地区大气严重污染、北京市“大城市病”日益突出的大背景密切相关。习近平对京津冀协同发展提出的要求与2月25日在北京发展和管理工作提出的一系列要求高度契合，因此预计京津冀协同发展将带动北京的部分产业和人口向河北转移，河北不仅受益于产业、人口、技术转入的发展机遇，同时也将承担起挤出高污染高能耗产业、治理生态环境的责任。本次指示高度重视基础设施和交通体系的建设，预计在京津冀协同发展规划完成后，将会出台较大规模的基础设施建设计划。

（二）京津冀一体化协同发展对房地产等行业影响明显

房地产是京津冀协同发展带动最为明确的行业之一。承接人口与产业转移，带动河北房地产发展。对交通基础设施建设、钢铁、煤炭、建材、化工等行业也将产生显著影响。从商品房销售价格来看，北京、天津、河北形成明显的梯次，2013年北京、天津、河北的商品房销售均价分别为18553元、8746元和4897元。河北相对较低的房价水平有利于承接北京

的溢出需求。

产业与人口转移带来区域需求的增加。环北京的燕郊、固安、香河、廊坊等区域，长期以来承接了北京房地产的溢出需求，由于相邻北京的地理优势，且房价相对较低，河北购房、北京上班成为相当一部分人群的选择。而由于产业的弱势，燕郊与固安成为名副其实的睡城。产业转移将带动人口的迁移，大幅增加房地产市场需求。

协同发展推动河北省区域价值的提升。交通条件的改善和基础设施的完善将明显提升所在区域的房地产价值，2012 年以来环北京区域房价明显受益于北京房价的大幅上涨，其涨幅高于河北省其它地区。随着经济协同发展实施，资源丰富的河北将跟上京津的发展步伐，区域经济的发展重要性提升，经济的发展为房地产业打开更广阔的发展空间。靠近京津的产业迁入地区将是未来房地产市场发展的重点区域。长期来看，城市房地产的发展空间与国家重大投资方向和规划密切相关。未来河北省重点发展的产业新区房地产市场将面临较大的发展机会。

（三）京津冀一体化协同发展对交通运输等行业影响明显

京津冀的公路里程相对较小，铁路相对密集。但由于经济中心集中在内陆（北京），区域内路网呈以北京为中心的放射型结构特点。这种结构一方面导致与北京无关的客货流量都要经过北京交通枢纽或在此中转，造成枢纽能力紧张，对北京市区内部城市交通产生很大压力；另一方面，运距增加，造成运输成本增加，在一定程度上限制了北京周边城市之间的相互协作和发展。因为人口密度不大，铁路（高铁）线路较长，客运铁路已能满足客运需要，因此公路铁路的客运强度较小。

图：公路以北京为放射中心



资料来源：网络资料

我们认为，在未来的规划中可能会偏重的问题：

第一，进一步加大公路建设。在加强现有高速公路的建设上，如北京大外环高速（七环）的建设，改变非进京货物也要从北京腹地绕行的局面，建设河北主要城市之间的直通公路线路，

打造高速公路网。未来京、津、石三个中心城市之间将均有 3 条高速路线连接，现在正在建设津石高速公路连接石家庄和天津。同时加强高速公路之间的协调通畅的程度。

第二，城际列车的建立。城际列车的建立将会推动京津冀一体化的进程，交通的不断完善和便利是京津冀真正一体化的关键问题之一。通过改善运营组织方式、开行小编列车、高密度发车，实现城际交通公交化。

三、“京津冀一体化”协同发展政策展望

第一，根据习近平讲话中出现的“抓紧编制”、“着力加快推进”等字眼，预计相关政策出台速度会比较快。“两会”期间透露出的信息也印证了这一判断：全国政协委员、国家发展和改革委员会副主任张晓强3月4日透露，当前京津冀协同发展相关方案正在制定中，待方案出台后，就会启动具体动作。国家发展改革委主任徐绍史同日表示，离方案出台的时间不会很远了，争取上半年出台方案。

第二，产业和人口的转移。京津冀协同发展的提出，与北京，与北京“大城市病”治理的必要性是紧密联系的。因此，在功能定位和产业分工方面，最有可能的方向是将一些与北京战略定位和首都核心功能不符的产业，尤其是工业，向河北和天津迁移，并带动部分人口向河北和天津转移，以解决北京的“大城市病”，让北京放下人口承载能力不足的沉重包袱。河北与北京、天津经济发展差距较大，因此预计河北将是承接产业和人口转入的重点区域，相关政策受惠力度最大。

河北省委书记周本顺在“两会”期间谈到，河北省在京津冀协同发展战略中最主要扮演两种角色：一是服务的角色，河北要为北京建设和谐宜居之都服务，河北要强化生态保障功能，这是河北省义不容辞的责任；二是受益的角色，北京向河北转移产业，对河北来说是一个巨大的发展机遇，也是对河北的巨大支持。

第三，生态环境的治理

近年来，整个华北地区不断遭受严重雾霾袭击。从某种程度上讲，这是京津冀地区一体化在议而不行多年后骤然提速的直接原因。正是因为雾霾问题，有关方面才深切认识到，对具有空间流动性的大气污染问题，仅靠其中任何一地，都难以从根本上解决问题，必须寻求区域协作。事实上，当年长三角、珠三角地区也是在遭受严重的跨区生态危机和重大环境污染事件后，才启动了环境治理方面的区域协作。

13 年以来，京津冀地区联防联控治霾获得实质性进展。2013 年9 月，《大气污染防治行

动计划》正式出台，提出将对京津冀、长三角、珠三角等大气污染较严重区域进行重点防治。同年10月，京、津、冀、晋、内蒙古、鲁六省区正式启动京津冀及周边地区大气污染防治协作机制，实施“责任共担、信息共享、协商统筹、联防联控”。14年2月，中国气象局与环保部首次联合发布京津冀及周边地区重污染天气预报；同时，京津冀正在国控站点之外布设大气环境的区域监测站点。目前，全国人大已就京津冀地区大气污染治理的联防联控事项到河北省进行调研，预计联防联控治霾或将正式纳入立法进程。

第四，基础设施的建设。发达畅通的交通网络是区域一体化的前提条件，而目前京津冀地区的交通网络尚未实现统一规划，城市群之间尚未形成完善的交通联络。习近平在讲话中，着重提到“设施配套”、“综合交通体系”、“交通一体化”等内容，体现了在京津冀协同发展对基础设施和交通体系建设的重视程度。因此，预计在京津冀协同发展规划完成后，将会出台较大规模的基础设施建设计划。

中国银河证券股份有限公司 博士后科研工作站

北京市西城区金融街35号国际企业大厦C座 100033

电话：(86) 18600575728

传真：010-83571314

中国银河证券网址：www.chinastock.com.cn

中国银河证券博士后科研工作站网址：<http://www.chinastock.com.cn/yhwz/postdoc/index.shtml.chinastock.com.cn>