

京津冀地区都市圈科学界定和高质量发展研究*

马燕坤

摘要:京津冀地区已经发展形成分别以北京、天津和石家庄为核心的三大都市圈。使用科学方法,界定了北京都市圈、天津都市圈和石家庄都市圈的空间范围。都市圈发展严重不平衡,北京对周边地区发展的辐射带动作用不强,都市圈城乡收入差距较大,都市圈城镇体系不完善,都是京津冀地区都市圈高质量发展的制约因素。推动京津冀三大都市圈高质量发展,要求进一步增强京津的辐射带动作用,加快提升石家庄的辐射带动能力,建设都市圈交通网络体系和产业合作发展平台,从基本公共服务均衡化和统一要素市场入手推进都市圈城乡融合发展,协同推进都市圈环境污染治理和生态补偿,尽快编制各都市圈发展规划。

关键词:都市圈;京津冀协同发展;区域高质量发展

中图分类号:F290 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)03-0118-09 **收稿日期:**2022-03-10

***基金项目:**北京市教育委员会社会科学一般项目“京津冀协同背景下创新要素流动与城市功能优化研究”(SM202110037003)。

作者简介:马燕坤,男,中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所副研究员,经济学博士(北京 100035)。

都市圈是中国城镇人口空间分布的重要载体,也是城市群形成和发展的关键一环,在中国推进新型城镇化进程中起着承上启下的重要作用。国家发展和改革委员会《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》明确提出:“培育发展一批现代化都市圈,形成区域竞争新优势,为城市群高质量发展、经济转型升级提供重要支撑。”科学界定分别以北京、天津、石家庄为核心城市的三大都市圈,促进三大都市圈高质量发展,对于京津冀实现协同发展、建设世界级城市群、引领全国治理体系和治理能力现代化都具有重要意义。

一、京津冀地区都市圈范围的科学界定

都市圈是指以都市为核心,以都市的辐射距离为半径,所形成的功能互补、分工合作、经济联系比较紧密的区域。都市是都市圈的核心,也是都市圈

发展形成的前提条件。只有发展形成都市的地方,才会形成都市圈。首先,识别出京津冀地区发展形成的都市数量,然后科学界定京津冀每个都市圈的空间范围。

1.都市圈范围科学界定的方法

经济动力学理论认为,物理学的万有引力定律也适用于经济学领域,可以用来测度城市间的经济联系,即在一定区域内城市间在经济上也存在着相互吸引的规律,从而形成城市间的经济联系。城市间的吸引力由城市间的物质流、人员流、能量流、技术流、信息流、服务流等流空间集合的强度和频度组成(李廉水、Roger R. Stough, 2007)。这些流空间所集合的强度和频度越大,城市间的相互吸引力越强。与万有引力的计算公式相类似,城市间的相互吸引力与两个城市的质量和距离有关。其中,城市质量包括城市的人口规模和经济实力,距离是指经济距离。由此,都市对周边城市的引力强度计算公

式为：

$$U_i=\frac{\sqrt{PG\times P_iG_i}}{D_i^2}$$

(1)

式(1)中, U_i 表示都市与城市*i*的引力强度, P 和 P_i 分别表示都市和城市*i*的人口规模, G 和 G_i 分别表示都市和城市*i*的经济实力, D_i 表示都市与城市*i*的经济距离。

高汝熹和罗明义(1998)认为,城市间的经济距离取决于交通方式的便捷性、多样性和经济发展差距。其计算公式为：

$$D_i=d_i\cdot\alpha_i\cdot\beta_i$$

(2)

式(2)中, D_i 表示都市与城市*i*的经济距离, d_i 表示都市与城市*i*的地理距离, α_i 和 β_i 分别表示都市与城市*j*之间的交通方式修正权重和经济落差修正权重。其中,交通方式修正权数权重的取值取决于都市与周边城市之间交通方式的便捷性和多样性,经济落差修正权数权重的取值取决于都市与周边城市之间的人均地区生产总值差距。

交通方式越便捷、越多样,城市间的经济距离相对地理距离就越短。中国城市间的交通方式主要有铁路、公路、江海航运和民用航空。公路是指高速公路,不考虑国道、省道等普通公路。对于诸如都市圈等小区域来说,民用航空和江海航运不具有普遍性,且逐步被高速公路和铁路所取代,本文暂不考虑。目前,高速铁路(包括城际铁路在内)逐渐成为我国城市间经济联系的重要交通方式。对高汝熹和罗明义(1998)的方法进行改进,确定都市与周边城市之

间可能的交通方式包括高速铁路(简称“高铁”)、普通铁路(简称“普铁”)和高速公路(简称“高速”)三种;然后,把都市与周边城市之间可能的三种交通方式进行排列组合,综合考虑每一种交通方式和每一种组合交通方式的权重设定,从而得到都市与周边城市间地理距离的交通方式修正权重;最后,使用相应的交通方式修正权重,对都市与周边城市的地理距离进行修正,从而得到都市与周边城市的经济距离。

对三种交通方式的运量、费用和快捷性进行比较,高铁目前只有客运而没有货运,普铁和高速都可以进行客货两运,但在时间耗费上,高铁要比普铁和高速少得多。本文认为,高铁是城市间进行经济联系活动的最佳交通方式,普铁次之,高速再次之。因此,把高铁、普铁和高速的修正权重分别设定为1.0、1.2和1.5,即如果都市与某个城市的地理距离为100千米,若仅有高铁一种交通方式,则经济距离为100千米;若仅有普铁一种交通方式,则经济距离为120千米;若仅有高速一种交通方式,则经济距离为150千米;若有高铁和普铁两种交通方式,则经济距离缩短为70千米,即修正权重设定为0.7;若有高铁和高速两种交通方式,则经济距离缩短为90千米,即修正权重设定为0.9;若有普铁和高速两种交通方式,则经济距离延长为110千米,即修正权重设定为1.1;若有高铁、普铁和高速三种交通方式,则经济距离缩短为50千米,即修正权重设定为0.5(见表1)。用交通方式修正权重对都市与周边城市的地理距离进行修正,即 $D_i'=d_i\cdot\alpha_i$ 。

表1 都市与周边城市间交通方式修正权重的设定

交通方式组合	高铁	普铁	高速	高铁和普铁	高铁和高速	普铁和高速	高铁、普铁和高速
交通方式修正权重	1.0	1.2	1.5	0.7	0.9	1.1	0.5

经济落差综合反映了城市经济发展水平的差异。若经济落差过大,城市间的经济联系会存在障碍,都市对周边中小城市和小城镇难以形成较强的辐射带动作用;若经济落差较小,相对容易形成密切的经济联系。经济落差修正权重的设定原则取决于都市周边城市与都市的人均地区生产总值比重的大小。当比重大于或等于70%时,修正权重设定为0.8,即假定都市与周边某个城市之间的地理距离为100千米时,比重在70%以上,说明经济落差较小,因而经济距离缩短为80千米;当比重大于或等于45%且小于70%时,修正权重设定为1.0,即经济距离等于地理距离;当比重小于45%时,修正权

重设定为1.2,即经济距离延长为120千米(见表2)。用经济落差修正权重对都市与周边城市的地理距离进行修正,即 $D_{ij}''=d_{ij}\cdot\beta_{ij}$ 。

表2 都市与周边城市间经济落差修正权重的设定

都市周边城市与都市的人均地区生产总值比重	≥70%	45%≤比重<70%	<45%
经济落差修正权重	0.8	1.0	1.2

2.京津冀地区都市发展的识别

根据国务院2014年划分城市规模的新标准,城区常住人口在1000万人以上的城市称为超大城市,城区常住人口在500万人到1000万人之间的城市称为特大城市,城区100万到500万人之间的城市

称为大城市,其中,把城区常住人口在300万人到500万人之间的大城市称为Ⅰ型大城市,把城区常住人口在100万到300万人之间的大城市称为Ⅱ型大城市。把超大城市和特大城市称为都市,应该是毋庸置疑的。Ⅰ型大城市具备了较强的辐射带动功能,也可称为都市。因此,在中国,都市是指城区常住人口在300万人以上的城市,包括超大城市、特大城市和Ⅰ型大城市。

目前,中国没有各市城区常住人口的统计数据,需要通过其他途径来获取。《中国城市建设统计年鉴》提供了中国各市城区人口和城区暂住人口的年度统计数据,城区人口加上城区暂住人口理论上应该是大于等于城区常住人口的。在难以准确获取城区常住人口数据的情况下,把各市城区人口与城区暂住人口相加得到的城区人口数据是完全可以作为各市城区常住人口的替代数据来衡量城市人口规模的。

2020年,在京津冀地区,只有北京、天津和石家庄三个城市的城区常住人口超过300万人,其中北京、天津的城区常住人口都在1000万人以上,都是超大城市;石家庄的城区常住人口在300万人到500万人之间,属于Ⅰ型大城市(见表3)。也就是说,京津冀区域已形成北京、天津和石家庄共3个都市。

表3 2020年京津冀都市的发展情况

城市规模等级	城市名称	城区常住人口(万人)
超大城市	北京	1916.40
	天津	1174.44
Ⅰ型大城市	石家庄	336.35

数据来源:《中国城市建设统计年鉴2020》。

3.京津冀三大都市圈范围的科学界定

在科学界定都市圈范围之前,需要确定相比都市圈范围大一些的备选范围。罗明义(1999)指出,东京都市圈是日本最大的和最成熟的都市圈,其圈域半径在150千米左右。在此基础上,合理确定中国都市圈的备选范围:如果是超大城市,其都市圈备选范围的圈域半径预设200千米左右;如果是特大城市,其都市圈备选范围的圈域半径预设150千米左右;如果是Ⅰ型大城市,其都市圈备选范围的圈域半径预设100千米左右。利用地图软件测量工具,在距离超大城市200千米左右、距离特大城市150千米左右和距离Ⅰ型大城市100千米左右的空間范围内筛选北京都市

圈、天津都市圈和石家庄都市圈的主要备选城市(见表4)。

表4 京津冀三大都市圈备选范围内的主要城市一览表

都市圈	备选范围的圈域半径	备选范围内的主要城市
北京都市圈	200千米左右	廊坊、保定、唐山、张家口、承德、沧州
天津都市圈	200千米左右	廊坊、唐山、沧州、保定、衡水
石家庄都市圈	100千米左右	辛集、定州、衡水、邢台

资料来源:作者自行整理。

城市间地理距离和交通方式用地图软件查询得出;各城市的人口规模由城区人口与城区暂住人口的统计数据相加得来,2020年统计数据来源于《中国城市建设统计年鉴2020》;鉴于数据的可得性和代表性,各城市的经济规模和经济发展水平分别用各市的地区生产总值和人均地区生产总值来表示,2020年统计数据均来源于各市2020年国民经济和社会发展统计公报。

以北京、天津、石家庄三大都市与其都市圈备选范围内各城市的地理距离和交通条件,以及各城市人均地区生产总值为基础,对地理距离进行两次修正后,得到京津冀三大都市与其都市圈备选范围内各城市的经济距离(见表5、表6、表7)。

以北京、天津和石家庄三大都市与其都市圈备选范围内各城市的经济距离,以及各城市的人口规模和地区生产总值为基础,计算得出京津冀三大都市与其都市圈备选范围内各城市之间的引力强度和到这些城市的场强(见表5、表6、表7)。

综合考虑京津冀三大都市圈备选范围内的引力强度和场强,设定临界值向量(50,0.5)。当都市与其都市圈备选范围内某个城市之间的引力强度和到该城市的场强组合成的向量(U,S)优于或等价于向量(50,0.5)时,即引力强度值大于或等于50和场强值大于或等于0.5两个条件同时满足时,判定该城市划入都市圈范围。以此方法,初步界定北京都市圈、天津都市圈和石家庄都市圈的空间范围(见表8)。

对比引力强度和场强,结合地理上连续性、生态和流域的关联性等因素,对北京都市圈、天津都市圈和石家庄都市圈的空间范围进行合理调整。无论北京通州副中心城市建设与廊坊北三县一体化发展,还是大兴国际机场建设,都说明廊坊与北京的经济联系更加紧密,但考虑到天津与廊坊的合作发展,尤其是武清与永清,借力大兴机场的交通便利,实现同

表5 北京都市圈备选范围内的经济距离、引力强度和场强

城市	交通方式修正权重	经济落差修正权重	经济距离(千米)	与北京的引力强度	北京到该城市的场强
廊坊	0.50	1.20	30.00	4375.56	9.24
保定	0.50	1.20	84.00	891.22	1.18
唐山	0.50	1.00	77.50	1686.80	1.38
张家口	0.50	1.20	99.00	337.88	0.85
承德	0.50	1.20	105.60	223.38	0.75
沧州	0.50	1.20	108.00	359.03	0.71

数据来源:根据北京都市圈备选范围内的各市《2020年国民经济和社会发展统计公报》数据计算得出。

表6 天津都市圈备选范围内的经济距离、引力强度和场强

城市	交通方式修正权重	经济落差修正权重	经济距离(千米)	与天津的引力强度	天津到该城市的场强
廊坊	0.50	1.00	32.00	1880.35	3.97
唐山	0.50	1.00	46.00	967.68	1.92
沧州	0.50	0.80	41.20	2862.76	2.40
保定	0.50	1.20	90.60	374.58	0.50
衡水	1.10	1.20	257.40	19.54	0.06

数据来源:根据天津都市圈备选范围内的各市《2020年国民经济和社会发展统计公报》数据计算得出。

表7 石家庄都市圈备选范围内的经济距离、引力强度和场强

城市	交通方式修正权重	经济落差修正权重	经济距离(千米)	与石家庄的引力强度	石家庄到该城市的场强
辛集	0.50	0.80	25.20	208.55	2.14
定州	0.50	1.00	33.50	143.66	1.21
衡水	0.50	0.80	42.80	236.49	0.74
邢台	0.50	1.00	54.50	192.50	0.46

数据来源:根据石家庄都市圈备选范围内的各市《2020年国民经济和社会发展统计公报》数据计算得出。

表8 初步界定京津冀三大都市圈范围内的主要城市一览表

都市圈	核心城市	包含的主要城市
北京都市圈	北京	北京、廊坊、保定、唐山、张家口、承德、沧州
天津都市圈	天津	天津、廊坊、沧州、唐山、保定
石家庄都市圈	石家庄	辛集、定州、衡水

资料来源:作者自行整理。

城市化发展,因此把廊坊同时划入北京都市圈和天津都市圈。从地理区位和河北雄安新区建设方面考虑,把保定划入北京都市圈比较合理。从地理区位和港口合作方面考虑,把唐山和沧州划入天津都市圈比较合理。因而,得到北京都市圈、天津都市圈和石家庄都市圈合理调整后的空间范围(见表9)。

二、京津冀三大都市圈的发展现状和问题

京津冀发展形成了分别以北京、天津和石家庄为核心的三大都市圈,其中,北京都市圈和天津都市圈都是跨省级行政区的都市圈。

1.京津冀三大都市圈的发展现状

北京和天津都是人口规模超千万的超大城市,

表9 合理调整后的京津冀三大都市圈范围内的

主要城市一览表

都市圈	核心城市	包含的主要城市
北京都市圈	北京	北京、廊坊、保定、张家口、承德
天津都市圈	天津	天津、廊坊、沧州、唐山
石家庄都市圈	石家庄	辛集、定州、衡水

资料来源:作者自行整理。

而石家庄刚迈过都市的门槛,河北其他城市的人口规模也都偏小。

北京都市圈,也可称为首都都市圈,以北京为核心城市,包括北京、廊坊、保定、张家口和承德。2020年,北京都市圈土地面积约11.93万平方千米,常住人口约4527.85万人,城镇化率高达73.3%,比全国平均水平高出近10个百分点;地区生产总值约4.60万亿元,人均地区生产总值高达10.17万元,比全国平均水平高出近3万元。在北京都市圈的城镇体系中,有省级城市1个、地级城市4个、县级(城市)6个、县城38个和1个国家级新区,还有数量众多的建制镇镇区,主要包括北京、雄安、保定、张家口、廊坊、承德等城市,其中,超大城市1个,即北京;Ⅱ型大城市1个,即保定;中等城市3个,即张家口、廊

坊和承德;没有特大城市和Ⅰ型大城市,其余都是小城市。

天津都市圈以天津为核心城市,包括天津、廊坊、沧州和唐山。2020年,天津都市圈土地面积约4.57万平方千米,常住人口约3434.89万人,城镇化率达到69.8%,比全国平均水平高出5.9个百分点;地区生产总值约2.83万亿元,人均地区生产总值达到8.24万元,比全国平均水平高出1万元。在天津都市圈的城镇体系中,有1个省级城市、4个地级城市、9个县级(城)市、20个县城和1个国家级新区,还有数量众多的建制镇镇区,主要包括天津、唐山、沧州、廊坊等城市,其中,超大城市1个,即天津;Ⅱ型大城市1个,即唐山;中等城市2个,即沧州和廊坊;没有特大城市和Ⅰ型大城市,其余都是小城市。

石家庄都市圈以石家庄为核心城市,包括石家庄、辛集、定州和衡水。2020年,石家庄都市圈土地面积约2.46万平方千米,常住人口约1654.40万人,城镇化率达到65.1%,地区生产总值约7837.30亿元,人均地区生产总值约4.74万元。在石家庄都市圈的城镇体系中,有地级城市2个、副地级城市2个、县级(城)市3个和县城19个,还有数量众多的建制镇镇区,主要包括石家庄、衡水、辛集、定州等城市,其中,Ⅰ型大城市1个,即石家庄;中等城市1个,即衡水;没有超大城市、特大城市和Ⅱ型大城市,其余都是小城市。

2. 京津冀三大都市圈高质量发展面临的突出问题

北京都市圈内部发展差距大,都市圈间发展严重不平衡,各都市圈城乡发展差距大,制约着三大都市圈高质量发展,也是京津冀协同发展、建设世界级城市群的重大障碍。

第一,都市圈经济发展水平严重不均衡。京津冀三大都市圈经济发展水平严重不均衡主要体现在石家庄都市圈与北京都市圈和天津都市圈之间。首先是石家庄都市圈人均经济产出远远低于北京都市圈和天津都市圈。2020年,北京都市圈人均地区生产总值高达10.17万元,天津都市圈也高达8.24万元,分别约是石家庄都市圈的2.15倍和1.74倍。其次是北京都市圈产业结构明显优于天津都市圈和石家庄都市圈。2020年,北京都市圈第三产业增加值占比高达78.1%,第一产业增加值占比不足已经降到3%以下,而天津都市圈和石家庄

都市圈的第三产业增加值占比都在60%以下,尤其是石家庄都市圈第一产业增加值占比仍高于10%。最后是北京都市圈社会消费能力明显高于天津都市圈和石家庄都市圈。2020年,北京都市圈人均消费品零售额高达3.87万元,分别约是天津都市圈和石家庄都市圈的1.66倍和2.09倍。

第二,北京作为核心城市的辐射带动作用不显著。对于都市圈发展来说,核心城市的辐射带动作用至关重要。北京作为北京都市圈的核心城市,对周边地区经济发展的辐射带动作用不显著。2020年,北京地区生产总值高达3.61万亿元,占北京都市圈的比重接近80%,是北京都市圈内除北京市外经济体量最大的保定市的10.36倍,是经济体量最小的承德市的23.29倍(见图1);人均地区生产总值高达16.49万元,是北京都市圈内除北京市外人均地区生产总值最高的廊坊市的2.73倍,是人均地区生产总值最低的保定市的4.94倍(见图2);居民人均可支配收入高达6.94万元,是北京都市圈内除北京市外居民人均可支配收入最高的廊坊的2.02

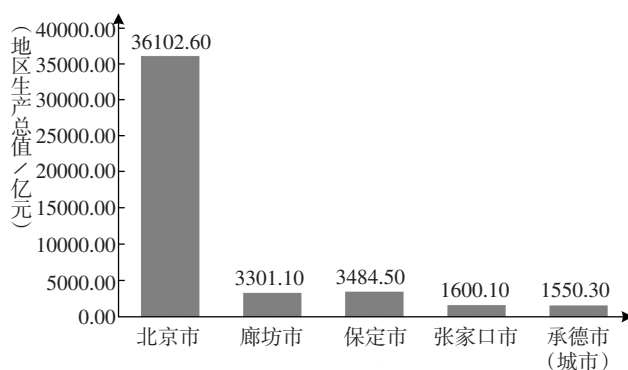


图1 北京都市圈各市经济体量比较

数据来源:北京都市圈各市《2020年国民经济和社会发展统计公报》。

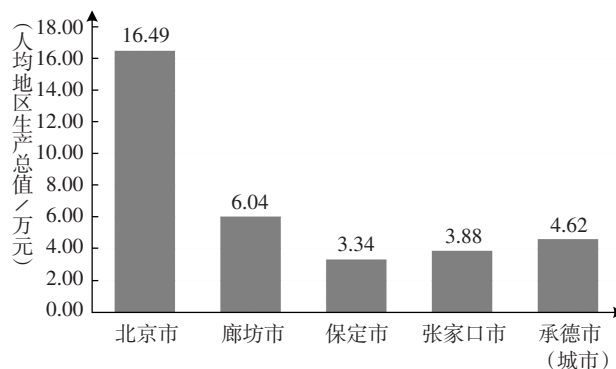


图2 北京都市圈各市人均经济产出水平比较

数据来源:北京都市圈各市《2020年国民经济和社会发展统计公报》。

倍,是居民人均可支配收入最低的承德的2.98倍(见图3)。

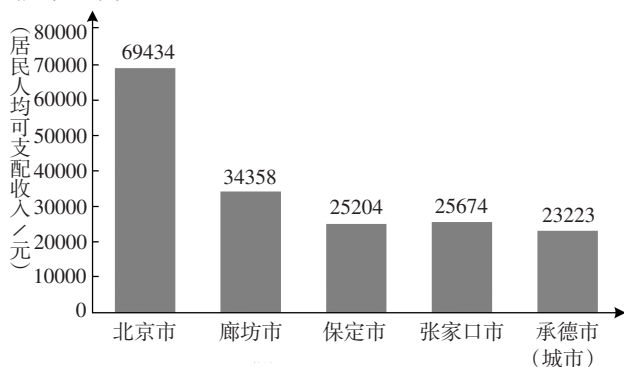


图3 北京都市圈各市居民人均可支配收入比较

数据来源:北京都市圈各市《2020年国民经济和社会发展统计公报》。

第三,都市圈城乡收入差距普遍较大。京津冀三大都市圈城乡收入差距都比较大。2020年的统计数据显示,无论是北京都市圈,还是天津都市圈和石家庄都市圈,各市农村居民人均可支配收入占城镇居民人均可支配收入的比重都没有超过60%,尤其是在北京都市圈内^①,各市城乡居民人均可支配收入差距都在两倍以上,特别是作为核心城市的北京,其全市农村居民人均可支配收入不足城镇居民人均可支配收入的40%。城乡收入差距过大对推动都市圈城乡融合发展和乡村振兴提出了迫切要求,也是都市圈高质量发展的“绊脚石”。

第四,都市圈城镇体系均不完善。京津冀三大都市圈城镇规模等级结构存在断层,均存在大城市过大、小城市过小、中间规模城市发育不良的突出问题,在核心城市对周边地区发挥辐射带动作用的过程中缺少具有“二传手”功能的城市。在北京都市圈内,2020年北京城区常住人口高达1916.40万人,属于超大城市,排在第二位的保定仅为164.03万人,仅为Ⅱ型大城市,特大城市和Ⅰ型大城市均缺失,首位度高达11.68^②,四城市指数和11城市指数分别为5.79和7.83,属于明显的首位分布。在天津都市圈内,2020年天津城区常住人口高达1174.44万人,属于超大城市,排在第二位的唐山仅为205.74万人,仅为Ⅱ型大城市,特大城市和Ⅰ型大城市均缺失,首位度为5.71,四城市指数和11城市指数分别为3.43和4.58,也属于明显的首位分布。在石家庄都市圈内,2020年石家庄城区常住人口达到336.35万人,属于Ⅰ型大城市,排在第二位的衡水仅为64.92万人,属于中等城市,缺少Ⅱ型大

城市,首位度为5.18,四城市指数为2.62,也属于明显的首位分布。都市圈城镇体系不完善不利于产业的传导转移和构建完整的产业链,直接后果则是核心城市的产业链因为找不到适宜的发展环境而无法向周边地区扩散,导致核心城市的辐射带动功能被严重削弱(肖金成,2021)。

三、京津冀三大都市圈高质量发展的对策建议

促进京津冀三大都市圈高质量发展是推进京津冀协同发展、建设世界级城市群的内在要求。应着力推动“三核”辐射带动“三圈”,进一步强化京津两大都市对周边地区发展的辐射带动作用,加快增强石家庄的辐射带动能力,促进京津冀三大都市圈内部及之间协调发展,从而实现京津冀三大都市圈高质量发展和整个区域的高质量发展。

1. 进一步增强京津对周边地区发展的辐射带动作用

对都市圈的形成和发展来说,核心城市对周边地区强有力的辐射带动作用至关重要。北京和天津都已是人口规模超千万的大都市,但对周边地区发展并没有起到很好的辐射带动作用。推动北京都市圈和天津都市圈高质量发展,进一步增强京津对周边地区发展的辐射带动作用重中之重。

加大将北京传统产业和非首都功能向保定、廊坊等地区转移的力度。充分把握河北雄安新区建设这一国家战略带来的历史机遇,推动河北雄安新区高标准建设、高质量发展,打造成为北京的“反磁力中心”,集中承接北京疏解的非首都功能。充分发挥北京强大的科技创新优势,鼓励和支持北京高校、科研院所和高新技术企业与保定、廊坊等地区开展战略合作,促进科技创新成果的中试基地和生产基地落地保廊地区。鼓励和支持北京各类科技园区到保廊地区共建产业园区,共同探索工业园区代管运营新模式新机制。推动河北雄安新区与保定中心城区相向发展,加强交通联系和功能互动,在不太长的时间内可能崛起一座人口规模接近500万人的组合型现代化都市,成为北京辐射带动北京都市圈协调发展的名副其实的“二传手”城市。研究规划京雄城际铁路延伸至保定中心城区。加强北京与张家口、承德等地区在生态休闲旅游产业发展方面的合作,引导北京居民到张家口、承德等地

区休闲旅游、避暑度假,共同探索北京冬奥会遗产利用形式,加强北京冬奥会休闲旅游资源一体化开发合作,促进张承地区生态文化休闲旅游型产业大发展。北京应瞄准科技创新中心的战略定位,打造成为高科技产业的全球创新中心,提升中国科技创新的世界影响力,同时致力于文化创意、文化旅游、会展等现代服务业发展,提升国际化综合服务能力,建设成为具有全球影响力的世界城市。

推动天津与唐山、沧州、廊坊等地区加强经济联系,加强交通基础设施互联互通和港口分工协作,强化创新驱动和产业对接,共同打造京津冀协同发展的滨海经济带。以天津滨海新区、唐山、沧州等城市为关键节点,规划建设津冀滨海城际铁路。充分发挥天津石油和海洋化工、装备制造、电子信息、生物技术与现代医药、新能源和新材料等支柱产业形成的巨大制造业优势,向唐山、沧州、廊坊等城市延伸产业链。天津应主力发展战略性新兴产业,推动制造业与金融、商务、物流等生产性服务业良性互动,逐步实现产业结构转型升级,努力建设成为辐射带动京津冀乃至中国北方地区发展的经济中心。

2. 加快提升石家庄作为核心城市的辐射带动能力

石家庄是河北的政治、经济、科技、金融、文化和信息中心,区位条件优越,腹地面积广阔,产业基础良好,是河北经济综合实力仅次于唐山、但发展潜力最大的城市。目前,石家庄刚迈入都市的门槛,辐射带动能力还不够强,辐射范围还不够大。

推动石家庄都市圈高质量发展,不仅要提升石家庄作为核心城市的辐射带动能力,而且要增强石家庄对周边地区的辐射带动作用。加快石家庄产业集聚,提升经济综合实力,壮大人口规模,进一步强化其作为河北省政治、经济、科技、金融、文化和信息中心的地位。坚持“一河两岸三组团”的发展格局,集约节约利用土地资源,合理有序拓展发展空间,通过产业集聚发展吸引和引导人口流入和集中,使石家庄发展成为人口规模500万人以上的特大城市,大幅度提升其辐射带动周边地区发展的能力,逐步把冀南的邢台、邯郸等地区纳入石家庄的辐射范围(安树伟、安琪,2021)。推动石家庄产业结构转型升级,引导传统产业向辛集、定州、衡水等城市转移,增强石家庄现代服务业对周边城市产业

发展的服务能力,建设区域性消费中心城市。

河北应集全省之力高标准建设正定新区,完善提升基础设施条件,对标对表国家标准改善营商环境,通过项目建设和政策支持引导优质生产生活要素向正定新区集聚集中,进而吸引企业集聚和人才创新创业,并强化正定新区产业发展与石家庄中心城区现代服务业之间的优势互补和互动合作。大力支持正定新区申报国家级新区,作为“十四五”时期推动京津冀协同发展的重要举措,支撑石家庄快速壮大而成为促进京津冀协同发展的重要一极。

3. 完善都市圈交通基础设施网络体系

以都市圈为单元,整合加密城际交通基础设施网络,积极推进大运量的城际快速轨道交通建设,为核心有机疏散和要素重新集聚创造条件。一是加快改善核心城市与周边地区之间的交通连接,尤其要消灭北京市、天津市与周边河北县市间的“断头路”,重点疏散北京中心城区的交通负荷。二是以天津现代化都市圈建设为依托,构建纵贯南北的综合交通体系,强化滨海经济带交通联系,充分发挥高铁和城际铁路建设带来的辐射效应,使得天津经济辐射的传导路径更加顺畅。三是进一步加强天津港、唐山港、黄骅港、秦皇岛港之间的合作分工,推动港口后方铁路、公路、空运、水运等基础设施建设,共建形成综合性、多功能的现代化港口物流交通运输体系。四是推进石家庄市郊铁路建设,加强石家庄与周边中小城市间的经济联系,建设园区铁路专用线,满足企业对外运输的需求。

4. 构建核心城市主导的都市圈产业合作发展平台

行政区在中国起着“上下联动,纲举目张”的巨大作用,也是中国的体制优势,但现行行政管理体制也容易造成行政壁垒、市场分割等行政区经济问题,对区域协调发展造成制约(肖金成,2021)。北京都市圈和天津都市圈都是跨省级行政区的区域,石家庄都市圈是跨地级行政区的区域,解决行政区经济问题可行的办法是将行政区与经济区适度分离,探索建立与行政区并行不悖的都市圈协调合作机制。

作为核心城市,北京、天津、石家庄应积极与各自都市圈内其他城市合作构建产业发展平台,加快产业转移承接。一是成立园区合作联盟,建立常态化协作联动机制,共享项目信息,共同举办招商推介活动,打造双向承接产业转移平台,以联合出资、项目合作、资源互补、技术支持等多种方式共建异

地产业园区。二是加强核心城市对都市圈整体产业发展的引导,支持各地优势产业加快发展,围绕核心城市建立都市圈产业链上下游联动机制,不断深化都市圈内产业分工合作,明确产业转移与承接的重点领域、适宜地区和操作路径。三是充分发挥行业协会、商会的桥梁和纽带作用,沟通信息,协助企业开辟合作渠道。

5.推进各都市圈城乡基本公共服务均等化

推动各城市公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖,实现都市圈内城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。一是促进城市各类教育资源向乡村倾斜,建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制,统筹教师编制配置和跨区、跨城乡调整,推进义务教育教师队伍“县管校聘”管理制度改革,推进都市圈内义务教育学校校长教师跨城乡、跨地区交流轮岗和城乡教育联合体模式,保留并办好必要的乡村小规模学校,改善乡镇寄宿制学校办学条件,多渠道增加农村普惠性学前教育资源供给。二是推进都市圈优质医疗资源在地区间、城乡间共享,统筹加强乡村医疗卫生人才队伍和医疗卫生服务设施建设,实施医师区域注册和多机构执业,推动职称评定和工资待遇向基层卫生专业技术人员倾斜,鼓励市医院、县医院与乡村卫生所建立医疗共同体,鼓励核心城市大医院帮扶周边地区医疗基础设施建设或者发展巡回医疗、远程医疗,缓解农村看病难、看病贵问题。三是加强县级医院和县级疾控机构建设,提升乡镇医疗服务能力,改善乡镇卫生院和村卫生室条件,采取派驻、巡诊等方式提升村卫生室标准化建设和健康管理水平。四是加快实现都市圈各类社会保险标准统一、制度并轨,完善城乡统一的居民基本医疗保险、大病保险、基本养老保险制度,统筹都市圈城乡低保制度。五是统筹都市圈城乡公共文化的设施布局、服务提供、队伍建设,推动文化资源重点向农村倾斜,提高公共文化服务的覆盖面和适用性。

6.建立城乡统一的都市圈要素市场

城乡要素市场不统一,各种要素就无法实现在城乡间的自由顺畅流动,城乡要素平等交换就难以实现。建立城乡统一的都市圈要素市场,是促进都市圈城乡融合发展的前提和要求。

建立城乡统一的都市圈建设用地市场,促进土地要素在城乡间顺畅流动。以都市圈为单元,建立

农村土地产权信息数据库,确立农村集体建设用地的市场主体地位,建立城乡统一、主体平等、产权明晰、合理有序的都市圈建设用地市场,充分发挥市场机制对城乡建设用地价格形成的调节作用。选择若干城镇进行城镇居民宅基地直接入市改革试点,淡化所有权,强化使用权,建立城镇居民宅基地使用权交易市场,允许城镇居民的宅基地使用权自由转让,但改建与扩建必须严格依据规划进行,城镇居民和农村居民均可在城镇规划建设区内购房置业,并建立健全相应法律体系,搞活城镇土地市场和住房市场。

建立城乡统一的都市圈人力资源要素市场,促进劳动力和人才在城乡间顺畅流动。坚决废除一切针对农民工的歧视性就业规定和不合理限制,以劳动者自主择业、企业自主用工为原则,建立城乡统一的都市圈就业登记制度。实现都市圈城乡劳动力同工同酬,切实保护农民工的合法劳动权益。深化户籍制度改革,以具有稳定就业和住所为基本条件大幅度减少大中小城市落户条件。建立健全城镇就业居住证管理制度,逐步剥离附着在城镇户口上的社会福利,把农民工纳入就业地社会管理,使农民工能够通过劳动贡献平等享受就业地的各项公共服务,加快实现农民工医疗、子女教育、技能培训、社会保障等基本公共服务和管理的社会化。进一步完善农民工养老保险关系转移接续办法,逐步实现城乡社会保障衔接统一。

7.协同推进都市圈环境污染治理和生态补偿

京津冀三大都市圈实现高质量发展,必须协同推进环境污染治理,联防联控污染物排放,实施重点流域综合整治,加快生活污水处理设施建设,构建点、线、面相结合的都市圈生态环境防护安全网。一是构建都市圈生态环境协同治理机制。建立健全跨界环境污染信息通报、环境准入、企业监管、生态修复等一体化的都市圈综合防治体系,联合制定跨界河流综合整治和生态修复规划,构建都市圈大气污染联防联控机制,建立统一的都市圈空气质量监测体系和大气污染预警应急机制,共享污染源监控信息。二是建立健全都市圈生态补偿机制。核心城市主导建立都市圈生态补偿专项基金,推动北京为张承地区建立以循环经济为导向的产业体系提供技术支持,推动京津在生产性服务业、科技信息、市场流通、人才资源、高新技术等方面加强对周边地区产业结构转型升级的促进作用。根

据实际情况逐渐提高北京市对张承地区在植树造林、水资源输送等方面的补偿标准,推进北京都市圈生态补偿机制常态化、长期化。

8.支持核心城市引领编制都市圈发展规划

支持北京、天津和石家庄引领编制都市圈发展规划,加强规划编制过程中的协商合作。都市圈的规划范围可以适当扩大,天津都市圈可以把秦皇岛纳入规划范围,石家庄都市圈可以把邢台、邯郸两市乃至山西阳泉纳入规划范围。

都市圈发展规划要重点探索多元合作方式:一是建立都市圈领导小组,由各市主要领导组成,核心城市的主要领导任领导小组组长;二是建立市长联席会议制度,每年召开一次会议,议定实施的项目和相关事项;三是建立都市圈合作基金,用于公共事务支出,按各市财政预算收入的一定比例缴纳,市长联席会议决定支出事项,保障都市圈管理机构持续运行;四是建立跨地区基础设施、公共服务、生态环境及产业项目共建的成本分担机制和收益共享机制,项目成本由合作各方分担,项目收益由合作各方分享,探索合作建设项目的税收分配办法;五是探索支持政策鼓励行业协会在促进都市圈高质量发展中发挥积极作用,构建跨地区行业联盟,共同制定行业发展规划和市场规则,探索各类

市场资源的连接和整合。

注释

- ①廊坊2020年城乡居民人均可支配收入统计数据均缺失。
②首位度是指首位城市的人口规模与处于第二位城市的人口规模的比值;四城市指数是指第一大城市人口规模与处于第二、三、四位城市人口规模之和的比值;十一城市指数是指第一大城市人口规模的两倍与处于第二、三、四等后十位城市人口规模之和的比值。按照城市位序—规模律的原理,在城市人口分布比较理想的状况下,区域城市规模等级结构的首位度为2,四城市指数和十一城市指数的值为1。首位度越是大于2,四城市指数和十一城市指数的值越是大于1,则城市规模等级分布越是属于首位分布,反之,则属于序列分布。

参考文献

- [1]李廉水, Roger R. Stough. 都市圈发展:理论演化·国际经验·中国特色[M].北京:科学出版社,2007.
[2]高汝熹, 罗明义. 城市圈域经济论[M].昆明:云南大学出版社,1998.
[3]罗明义. 中国城市圈域经济发展态势分析[J].思想战线, 1999(3).
[4]肖金成. 未来京津冀协同发展的着力点[J].中国投资, 2021(17).
[5]安树伟, 安琪. 加快建设石家庄现代化都市圈[J].前线, 2021(11).

Study on Scientific Definition and High Quality Development of Metropolitan Circle in Beijing-Tianjin-Hebei Region

Ma Yankun

Abstract: The Beijing-Tianjin-Hebei region has developed into three metropolitan circles with Beijing, Tianjin and Shijiazhuang as the core. The high quality development of metropolitan circles in Beijing-Tianjin-Hebei region is faced with some restrictive factors, such as Beijing has not played a strong role in promoting the development of its surrounding areas, there is a big income gap between urban and rural areas in metropolitan circles and the urban system of metropolitan circles are not perfect. To promote the high-quality development of the three metropolitan circles in Beijing-Tianjin-Hebei region, it is necessary to further strengthen the radiation-driven role of Beijing and Tianjin, accelerate the upgrading of Shijiazhuang's radiation-driven capacity, build a transportation network system and a platform for industrial cooperation and development in metropolitan circles, promote the urban-rural integrated development of metropolitan circles starting with the equalization of basic public services and the unified factor market, promote in coordination environmental pollution control and ecological compensation in metropolitan circles, work out the development planning of metropolitan circles as soon as possible.

Key Words: Metropolitan Circle; Beijing-Tianjin-Hebei Collaborative Development; Regional High Quality Development

(责任编辑:平 萍)