

北京都市圈治理的 实践探索及应对策略

宋迎昌

摘要 京津冀协同发展战略实施前，北京行政区治理经历了由中心城区城市治理转向行政区全域城市治理的漫长探索过程。北京全域城市治理面临着土地资源和水资源供给刚性约束、人口规模膨胀无法控制、大气污染治理无法独善其身等问题。京津冀协同发展战略的实施为北京开启都市圈治理提供了方向指引。未来北京都市圈治理依然面临着新课题和新挑战，为此建议采取加强国际科创中心建设、强化国际消费中心城市功能、推动北京城市副中心（通州）和雄安新区高端产业植入、开展健康北京都市圈建设、推进区域基本公共服务均等化、完善北京与环京地区同城化制度等措施，提升北京都市圈治理现代化水平。

关键词 北京行政区治理 北京都市圈治理 实践探索 应对策略

【中图分类号】F29 【文献标识码】A 【文章编号】2095 - 851X (2023) 01 - 0066 - 14

都市圈和城市群在我国城镇化战略中扮演着越来越重要的角色（胡明远等，2020）。自都市圈和城市群的概念引入我国（于洪俊、宁越敏，1983；张京祥等，2001）以来，有关都市圈和城市群研究的成果大量问世，其中有关首都经济圈治理、首都圈治理、北京经济圈治理、北京都市圈治理的学术论文就不在少数，研究内容主要集中在规划建设（宋迎昌，1996；顾朝林等，2012；徐亚清、马韵竹，2013）、国际经验借鉴（刘瑞、伍琴，2015；高慧智等，2015）、生态环境治理（蔡玉胜，2013；王喆、唐婧婧，2014）、产业协同发展（林小莉、王德起，2022）、基本公共服务均等化（温巍，2012）、协同治理水平测度（陆军、毛文峰，2022）等不同方

【基金项目】中国社会科学院哲学社会科学创新工程项目“基于新工业新城市革命的生态文明空间发展研究”（2022—2026年）；北方工业大学“北京城市治理研究（2022）”。

【作者简介】宋迎昌，中国社会科学院生态文明研究所研究员、中国社会科学院大学应用经济学院博士生导师，邮政编码：100710，电子邮箱：songyingchang@126.com。

致谢：感谢审稿专家匿名评审。

面，但从京津冀协同发展战略视角探讨北京都市圈治理及应对策略的成果尚未发现，本文欲在此进行尝试。

当前我国都市圈城市治理正在突破传统的基于行政区划格局的治理，走向基于经济功能、跨行政区的协同治理。北京作为我国的首都和重要中心城市，在由行政区治理向都市圈治理转型的漫长探索过程中积累了丰富的实践经验，具有先见性、典型性和示范性。北京都市圈治理的实践探索及其经验积累不但具有学术研究价值，也对其它都市圈治理具有借鉴意义。

一、北京由行政区治理转向都市圈治理的实践探索

北京自1949年10月成为新中国首都以来，在党中央决策部署下，构建起了一个首都功能与一般城市功能融合、行政层级体系分明、城郊乡治理目标各异的行政区自我治理体系^①。随着城镇化发展和城市功能不断向广域扩展，北京的中心城区城市治理模式逐步向全部行政辖区推广，但随着城市规模的进一步膨胀，行政区治理越来越难以适应城市发展的要求。顺应京津冀协同发展趋势，北京向都市圈治理转型成为必然选择。

（一）北京行政区治理的历史脉络

北京行政区治理按照实行的不同体制可分为三个阶段，新中国成立至改革开放前为第一阶段，采取的是基于城乡分割的“城—郊—乡”三重治理体系；第二阶段从1978年改革开放至1992年，采取的是城市型功能扩展视域下的城乡融合行政区治理；第三个阶段从1993年至2014年，城市治理向全域覆盖体制转变。

1. 第一个阶段：基于城乡分割的“城—郊—乡”三重治理体系（1949—1977年）

新中国成立后至改革开放前，北京实行的是城乡分割的行政区治理体制。这段时期，我国实行高度集中的中央计划经济体制，北京作为国家首都，城市治理的首要目标是优先确保首都功能正常发挥，其次是保障北京城市居民就业和日常生活用品供应以及教育、医疗等基本公共服务的供给。限于当时国家整体经济还不太富裕的状况，城市治理的主导思想是“两个严格限制”，即严格限制城市非农业人口增长、严格限制城区面积扩大，采取的具体措施：一是为确保首都功能正常发挥，最大程度地限制与首都功能无关的城市非农业人口增长；二是为严格限制城市非农业人口增长，对京外非农业户籍迁入和京内户籍农转非设置严格的准入门槛；三是为保障城市非农业人口充分就业，强化城市生产功能，鼓励在城市型行政区内大力兴办工业企业。在此期间，北京户籍非农业人口和非户籍暂住人口的增长速度得到较好的控制，基本上实现了当初城市治理的预期目标。1949年户籍非农业人口164.94万人，1978年增长到

^① “行政区自我治理体系”特指局限在本行政辖区内的封闭治理体系，不涉及行政区跨界治理。

467万人,29年时间增加了302.06万人,平均每年增加10.42万人;非户籍暂住人口1949年6.1万人,1978年也只有21.8万人,非户籍暂住人口在总人口的占比由1949年的2.9%降低到1978年的2.5%^①。

从新中国成立至改革开放前,北京市行政区划做了较大调整。据行政区划网有关资料,1949年底北京划定市区12个,郊区8个;1950年底调整合并为市区9个,郊区7个;1952年底调整合并后市区7个,郊区6个,当时的市区基本局限在如今二环路以内,郊区涵盖如今的海淀区、朝阳区、丰台区、石景山区、门头沟区的部分地区;1956郊区新增昌平区;1958年行政区划大调整,河北省的通县、顺义、大兴、良乡、房山、怀柔、密云、平谷、延庆等9县及通州市划入北京市,同时市区调整为13个,辖县4个;1960年市区缩减为8个,辖县调整为9个;1967年底北京形成东城、西城、宣武、崇文、海淀、朝阳、丰台、门头沟、石景山等9区和昌平、延庆、怀柔、密云、顺义、平谷、通县、大兴、房山等9县的行政区划格局,这种状况一直维持到改革开放前的1978年底。

上述行政区划演变奠定了北京行政区划的基本框架:一是城市型政区经过调整合并基本形成东城、西城、崇文、宣武四个中心城区的基本格局;二是城郊型政区经过调整扩充,基本形成海淀、朝阳、丰台、石景山、门头沟五个环绕在中心城区外围的城乡结合型政区;三是乡村型政区形成,在城郊型政区外围新增加了昌平、延庆、怀柔、密云、顺义、平谷、通县、大兴、房山等9个市辖县。

行政区划调整的结果,北京形成了城市型政区城市治理体制、城郊型政区城乡结合治理体制、乡村型政区乡村治理体制三重治理体系。城市型政区的主要职能是支撑首都功能的发挥,同时发展工商业;城郊型政区的主要职能是保障首都功能正常发挥,同时发展工商业和城郊农业,为城市非农业人口提供副食品;乡村型政区的主要职能是发展农业,提供粮食等农产品。

2. 第二个阶段:城市型功能扩展视域下的城乡融合行政区治理(1978—1992年)

1978年改革开放后,北京像全国绝大多数城市一样逐步破除了“城乡分割的篱笆”,允许外来务工人员经商者在城市就业、居住和生活,彻底改变了改革开放前基于户籍制度以“城乡分割”为特色的“城—郊—乡”三重治理体系,由此开启了城市型功能扩展视域下的城乡融合行政区治理新时代,其显著特征有四个:一是市域总人口快速增长。因1978年以后北京没有进行过市域行政区划调整,所以市域总人口增长具有可比性。1978年北京市域总人口872万,到1992年增长到1102万,14年的时间增长了230万,平均每年增长16.43万^②。二是非户籍常住人口占比迅速提高。1978年北京非户籍常住人口21.8万,在常住人口中的占比是2.5%;1992

① 数据来源:《北京六十年:1949—2009》,中国统计出版社,2009年。

② 数据来源:《北京统计年鉴2005》附表1—6人口状况,中国统计出版社,2005年。

年非户籍常住人口迅速提高到57万，在常住人口中占比提高到5.2%^①。三是城镇化率大幅度提高。1978年北京城镇化率54.9%，1992年提高到62.8%，14年的时间提高了7.9个百分点，平均每年提高0.56个百分点^②。四是城市型功能向全域扩展。改革开放打破了“城市发展工业、乡村发展农业”的制度性约束，城郊型政区和乡村型政区大力发展工商业，使城市型功能向全域扩展，城乡融合的行政区治理体系日趋形成。

这一时期为了适应改革开放新形势、经济社会发展新变化和城市型功能全域扩展新态势，北京城市治理做出了新变革：一是扩大市区的数量，1980年将石油化工区办事处更名为“燕山区”，1986年将房山县和燕山区合并为“房山区”，将北京市区的数量定格在10个；二是在城郊型政区增设街道办事处，如在朝阳区的劲松、团结湖以及海淀区的清华园等设立街道办事处；三是在城市型政区外围地区增设建制镇，如房山区的城关、良乡、新城、琉璃河、周口店，昌平县的昌平、南口、沙河，大兴县的黄村，顺义县的城关，怀柔县的城关，密云县的城关等纷纷设立建制镇。四是城郊型政区的城市型职能不断强化，乡村型政区的农业生产职能不断退化，北京的粮食和蔬菜保障供应越来越依靠跨省调度。

3. 第三个阶段：城市治理向全域覆盖转变（1993—2014年）

1993年国务院批复《北京城市总体规划（1991—2010年）》，要求“城市建设重点要从市区向远郊区转移，市区建设要从外延扩展向调整改造转移”。这一时期传统意义上的远郊区县如通县、大兴、顺义、昌平、房山、怀柔、密云、平谷、延庆等不断承载城市新功能，非农产业不断发展，非农人口不断聚集，城市型治理的要求日益强烈。在这种背景下，1997年撤销通县设立通州区，1998年顺义撤县设区，1999年昌平撤县设区，2001年大兴、怀柔、平谷撤县设区。2004年《北京城市空间发展战略研究》提出“两轴、两带、多中心”空间发展战略构想，并将全部市域划分为首都功能核心区（包括东城、西城、崇文、宣武）、城市功能拓展区（包括朝阳、海淀、丰台、石景山）、城市发展新区（包括通州、顺义、大兴、昌平）、生态涵养发展区（包括门头沟、房山、平谷、怀柔、密云、延庆）四大空间地域单元，进行分类治理。2010年为强化首都功能核心区管理，将东城区与崇文区合并，组建为新的东城区；将西城区与宣武区合并，组建成新的西城区。

至此，北京全部行政区被纳入“城市规划区”，标志着北京的城市治理已经打破“城乡分割”状态，进入“城乡统一规划管理”新时期，北京的行政区城市治理也实现了由中心城区城市治理向行政区全域城市治理的转变。

^{①②} 数据来源：根据《北京统计年鉴2005》附表1—6人口状况相关数据整理，中国统计出版社，2005年。

（二）行政区治理的局限性

北京的行政区治理体制虽然在一些方面发挥了积极作用，但随着经济社会发展，其局限性也逐渐显现，主要表现在以下三个方面。

一是土地资源和水资源供给遇到刚性约束。随着城市经济功能向全域不断渗透，土地非农化倾向越来越强烈，水资源消耗的强度越来越大，土地资源和水资源的供需矛盾也越来越突出。土地资源和水资源刚性约束以及经济发展规模与人口发展规模不断膨胀导致的资源环境问题不断显现。资源环境承载能力不断下降不仅限制了首都功能的正常发挥，也影响了整个城市经济社会的正常运转。

二是人口规模膨胀无法控制。城乡要素流动的日益频繁，使传统的依靠户籍制度限制人口数量增长的办法逐渐失灵。1992年北京户籍总人口1044.9万人，2014年1333.4万人，22年的时间增加了288.5万人，平均每年增加13.1万人。与之相对照，1992年非户籍常住人口57.1万人，2014年818.2万人，22年间增加了761.1万人，平均每年增加34.6万人，非户籍常住人口比户籍人口有更快的增长，由此导致非户籍常住人口在总常住人口中的占比由1992年的5.2%提高到2014年的38.0%^①，北京城市总体规划确定的人口控制目标一再被突破。

三是大气污染治理无法独善其身。北京经济和人口不断聚集与资源环境承载能力不断下降所导致的直接后果，是大气污染物排放量远远超过大自然自身的净化能力。北京虽然一直在加大大气污染治理力度，但由于大气污染具有区域传输性质，京津冀任何一方单独治理都难以有满意的治理效果。据生态环境部发布的《2014中国环境状况公报》，2014年北京PM_{2.5}年均浓度85.9微克/立方米，同年全国空气质量最差的十个城市中京津冀地区就有8个。

发展与环境之间的矛盾必须解决，如果北京局限在行政区范围内寻找解决办法，自然是没有出路的，于是寻求区域解决方案（吴良镛等，2002）不断成为社会共识，以京津冀协同发展破解北京自身发展难题，则给北京城市治理指明了方向。

（三）北京都市圈治理的初步探索

2015年《京津冀协同发展规划纲要》颁布实施，标志着京津冀协同发展正式成为国家战略。由此，开启了北京由行政区城市治理走向京津冀协同治理的新时代。

1. 北京非首都功能的疏解

以习近平总书记京津冀协同发展系列讲话精神为指引，北京将疏解“非首都功能”作为完善城市治理的重要抓手：一是制定产业政策，对不适合首都功能定位产业的发展做出限制，2014年、2015年连续两年颁布《北京市新增产业的禁止和限制目录》，明确规定了哪些产业禁止发展，哪些产业限制发展；二是对聚集大量外来人

^① 数据来源：根据《北京统计年鉴2015》相关数据整理，中国统计出版社，2005年。

口的小商品市场和批发市场进行疏解，如动物园批发市场、天意小商品市场、大红门批发市场、西直河石材市场等陆续被迁离北京；三是推进高校疏解，目前北京一些高校的本科教学部已经疏解到市郊，如中国政法大学、北京邮电大学、北京理工大学、北京中医药大学、北京工商大学等，中国人民大学正在建设通州校区，河北省秦皇岛市也开辟了高教园区，计划接纳北京高校搬迁落地；四是推动北京企业到津冀投资，滨海—中关村科技园、北京（曹妃甸）现代产业发展试验区、三元河北工业园、廊坊京冀电子商务协同发展示范区、北京现代沧州生产基地、亦庄—永清高新技术产业开发区、中关村海淀园秦皇岛分园、保定·中关村创新中心等落户津冀大地（宋迎昌，2017）。

2. 北京城市副中心（通州）的建设

2015年，北京市把加快城市副中心（通州）建设作为完善城市治理的一项重要举措，2016年市级行政管理中心向通州搬迁被纳入议事议程。2017年在搞好总体规划的基础上，通州行政副中心建设着重加强主要功能区块、主要景观、主要建筑物的设计，以体现城市精神，展现城市特色，提升城市魅力。2018年《国务院关于同意北京市人民政府驻地迁移的批复》（国函〔2018〕103号）同意北京市人民政府驻地迁址通州区。2019年城市副中心（通州）控规获中央批复并正式实施。建设北京城市副中心（通州）是北京城市治理具有里程碑意义的一件大事。

3. 雄安新区的设立

雄安地处北京南部，雄安新区设立前其行政地域隶属于河北省保定市。2017年经中共中央、国务院批准设立雄安新区。该区起步区面积约100平方公里，中期发展区面积约200平方公里，远期控制区面积约2000平方公里，按照中央部署，未来的雄安新区既要着力打造绿色生态宜居新城区、创新驱动引领区、协调发展示范区、开放发展先行区，还将与北京中心城区、北京城市副中心错位发展，形成北京“一体两翼”发展新格局（宋迎昌，2021a）。雄安新区虽然与北京没有直接的行政隶属关系，但在功能定位方面与首都北京的发展息息相关，因此对探索北京跨界城市治理具有一定意义。

4. 通州与北三县一体化

北京城市副中心（通州）建设虽然给北三县（河北省廊坊市下辖的三河市、大厂县、香河县）的发展带来了显著机遇，但也给市场投机炒作提供了机会。为了有效化解市场炒作风险，通州与北三县的规划一体化被提到议事日程。2020年3月国家发改委发布的《北京市通州区与河北省三河、大厂、香河三县市协同发展规划》提出，到2025年协同发展机制将建立并有效发挥作用，环境治理、基础设施、公共服务、工程技术等领域形成统一的标准体系。规划的一体化推进将为北京都市圈跨界治理探索出新路子，并为通州与北三县一体化发展积累可供参考的经验。

(四) 北京都市圈治理的成效

京津冀协同发展视域下的北京都市圈治理取得了一定成效，解决了一些长期难以解决的问题，主要有四个。

第一，北京的“大城市病”治理取得一定成效。实施都市圈治理以来，北京的“大城市病”得到明显缓解，高房价和交通拥堵治理效果初步显现，人口过度膨胀势头得到遏制，中心城区人口密度有所下降。

具体来说，一是高房价治理取得一定效果，2014年北京房价收入比14.5（曹倪娜，2015），当时在全国最高；2020年房价收入比虽然提高到23.8，但已退居全国第四位，处于深圳、三亚、上海之后（易居研究院，2021）。高房价对实体经济发展和民生改善乃至启动内需的不利影响显而易见，北京治理高房价的任务依然艰巨。二是交通拥堵得到一定的治理，2015年北京是全国最拥堵的城市，高峰拥堵延时指数2.06^①；2021年北京高峰拥堵延时指数1.87，低于长春、重庆，为全国第三^②，治堵效果较为明显，其中通过“北三县”日均疏解通勤人口10万人（孙宏阳，2021）。三是常住人口得到一定的控制，2014年北京常住人口2171.1万人，2018年2191.7万人，2019年2190.1万人，2020年2189万人，2021年2188.6万人，2014—2021年的7年间增长17.5万人，平均每年增长2.5万人^③，可以说常住人口过度膨胀的势头基本得到遏制，都市圈人口治理的效果比较明显。四是北京中心城区常住人口得到疏解，2014年北京首都功能核心区（东城区和西城区）常住人口密度2.4万人/平方公里，2019年下降为2.1万人/平方公里，2021年更是下降为1.9万人/平方公里^④，人口疏解成效比较明显。

第二，北京的生态环境治理取得一定成效。实施都市圈治理以来，北京的生态环境保护有一定成效，森林覆盖率和人均公共绿地面积明显上升，能源消耗强度明显下降，空气污染得到治理。

具体来说，一是大气污染得到治理，这得益于京津冀地区大气污染治理联防联控机制的建立。北京的空气质量明显改善，根据北京市生态环境局发布的《2014年北京市环境状况公报》《2018年北京市生态环境状况公报》《2021年北京市生态环境状况公报》，2014年PM_{2.5}年平均浓度85.9微克/立方米，2018年下降到51微克/立方米，2021年进一步下降到33微克/立方米，已经低于国家确定的二级空气质量标准35微克/立方米。二是生态环境得到一定程度改善，主要是因为耗地产业向都市圈外围地区疏解，北京可以拿出大片土地用于植树造林。根据《北京市2014年国民经济和社会发展统计公报》《北京市2021年国民经济和社会发展统计公报》

① 资料来源：《2015年度中国主要城市交通分析报告》，高德地图，2016年。

② 资料来源：《2021年度中国主要城市交通分析报告》，高德地图，2022年。

③ 资料来源：《北京统计年鉴2022》，中国统计出版社，2022年。

④ 资料来源：根据《北京统计年鉴2015》《北京统计年鉴2020》《北京统计年鉴2022》相关数据整理，中国统计出版社，2015年、2020年、2022年。

《北京统计年鉴 2022》有关数据，2014—2021 年间，北京森林覆盖率由 41% 提高到 44.6%，人均公园绿地面积由 2014 年的 15.9 平方米提高到 2021 年的 16.62 平方米。三是能源利用效率有所提高，这主要得益于高耗能产业向都市圈外围地区的疏解。北京的能源利用效率在持续改善，2014 年万元地区生产总值能源总消费量 0.339 吨标准煤，2018 年下降到 0.241 吨标准煤，2020 年进一步下降到 0.209 吨标准煤^①。四是水资源利用效率有所提升，这得益于高耗水产业向都市圈外围地区的疏解。根据《北京统计年鉴 2022》《北京市 2014 年国民经济和社会发展统计公报》《北京市 2018 年国民经济和社会发展统计公报》《北京市 2021 年国民经济和社会发展统计公报》的相关数据，2014 年万元地区生产总值水耗为 17.58 立方米，2018 年下降到 12.90 立方米，2021 年进一步下降到 10.46 立方米；同时地下水埋深明显回升，平原地区 2014 年末地下水平均埋深 25.66 米，2018 年为 23.03 米，2021 年为 16.4 米，地下水水位回升明显。

第三，北京城市副中心（通州）建设取得一定成效。实施都市圈治理以来，北京城市副中心（通州）经济和人口聚集能力明显提升，建设取得初步成效。目前《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016 年—2035 年）》获得批复，北京市级行政机关及其事业单位向通州搬迁已顺利完成，大规模基础设施建设的框架也已拉开，预计未来几年基础设施建设和公共服务设施建设的力度还会不断加大，与城市副中心相匹配的产业体系也将逐步形成。城市副中心（通州）对经济和人口的聚集能力有了明显提升，2014 年通州区地区生产总值占全市的 2.57%，常住人口占全市的 6.30%；2020 年通州区地区生产总值的全市占比提高到 3.06%，常住人口全市占比提高到 8.41%^②。

第四，环京地区“灯下黑”现象治理取得一定成效。实施都市圈治理以来，环京地区“灯下黑”现象得到缓解，北京对周边地区的经济带动能力明显提升。

环京地区包括河北省的张家口市、承德市、廊坊市和保定市等四个地级市。环京地区“灯下黑”现象久已存在，北京实施都市圈治理的成效，应该体现在北京与环京地区共同发展，彻底消除“灯下黑”现象。2014 年环京地区四个地级市的地区生产总值相当于北京市地区生产总值的 9.43%，常住人口相当于北京市的 111.34%，2020 年上述两项数据分别是 28.82% 和 119.93%^③，尽管绝对差距依然较大，但相对差距有了缩小的趋势，“灯下黑”现象有望逐步消除。

① 数据来源：《北京统计年鉴 2022》，中国统计出版社，2022 年。

② 数据来源：《北京区域统计年鉴 2015》北京日报出版社，2015 年；《北京区域统计年鉴 2021》，中国统计出版社，2021 年。

③ 数据来源：根据《河北经济年鉴 2015》《河北统计年鉴 2021》《北京统计年鉴 2022》相关数据整理，中国统计出版社，2015 年、2022 年。

二、北京都市圈治理面临的新课题与新挑战

北京都市圈治理已经取得一定成效。未来北京都市圈治理面临着一系列新课题和新挑战，需要采取更加积极、务实的策略予以应对。

（一）从新发展格局看北京都市圈治理面临的新课题

近年来世界经济逆全球化趋势日益明显，我国经济发展的外部环境发生了显著变化，全球化时代形成的经济格局正在发生改变。“双循环”成为我国主动迎接全球化格局转变的应对策略，国家需求对北京都市圈治理提出了新的课题。

一是要强化消费功能建设。“双循环”发展格局下“内循环”将成为主体，内需将成为拉动未来我国经济发展的主要动力。北京由行政区治理走向都市圈治理，需要关注并且致力于解决的主要问题，是经济发展和资源环境承载能力的矛盾，北京的“聚集不经济”和北京周边地区的“聚集不足”问题，从根本上说属于“供给”属性，不属于“需求”属性，因此通过跨行政区治理实现“空间拓展”，可破解上述难题。此外，“内循环”要求激活内需活力，因此应将消费需求纳入都市圈治理的内容。2021年北京、上海、广州、天津、重庆等5个城市被国务院列入首批国际消费中心城市培育建设名单，意味着“国际是方向，消费是核心，中心是关键”这个强化消费功能建设的举措将成为未来北京都市圈治理的重要内容。

二是加强国际科创中心建设。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出了“产业链供应链自主可控、安全高效”的新要求。北京是全国的科技创新中心，是我国解决“卡脖子”技术问题的希望所在。然而，北京的科技创新成果就地转化率不足，在构建自主可控、安全高效的产业链供应链方面也还存在明显的短板。北京“十四五”规划已将“率先建成国际科创中心”作为重要目标，因此可将其纳入未来北京都市圈治理的重要内容。

三是要进一步优化城市空间结构。《北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出要高水平建设北京城市副中心（通州）、主动支持雄安新区建设等，未来北京都市圈治理应将其纳入空间治理的核心内容。

（二）从城市治理实践看北京都市圈治理面临的新挑战

京津冀协同发展战略的实施客观上加快了北京都市圈治理的步伐。近些年来，通过实施都市圈治理，北京的生态环境质量明显改善，市区交通拥堵状况有一定的缓解，低端低质低效产业向外疏解成效明显，城市空间结构明显得到优化，可持续发展能力明显增强。但是，从发展趋势看，北京都市圈治理的任务依然艰巨，需要解决的问题集中在以下三个方面。

一是基本公共服务区域均等化配置问题。由于历史原因，北京优质的基本公共服

务资源基本集中在首都功能核心区所在的东城区和西城区以及城市功能拓展区所在的海淀区和朝阳区，都市圈紧密协作层的城市副中心和新城以及北京行政区域外部的环京地区，与之相比差距显著。人是新型城镇化的核心，基本公共服务的区域不均等化配置对都市圈治理有可能产生显著的负面影响。为此，应该将基本公共服务区域均等化配置纳入未来完善北京都市圈治理的政策考量范围。

二是北京与环京地区同城化发展问题。京津冀协同发展战略的实施极大提升了北京与环京地区的生产要素双向流动强度和频次，跨省市产业融合发展、上下班人员密集通勤、基础设施建设与管理跨界协调、污染物排放联防联控联治等，客观上要求北京都市圈尽快形成“同城化”治理方案。当前北京与环京地区同城化发展还仅仅停留在通州与北三县规划一体化层面，远未构建起体系化、法治化的同城化发展机制，更没有成熟的“同城化”发展政策体系问世，这是未来须尽快解决的问题。

三是健康北京都市圈建设问题。京津冀协同发展战略的实施，极大地促进了区域视角下的生态建设和环境保护跨界协调与治理。目前北京虽然有效地解决了业已存在的生态环境问题，但由于机制构建和治理措施主要立足于局部地区、局部领域和局部环节，导致站位不高、对全局掌控不足、体系化防控不完善、经济发展与环境污染治理关系处理方式简单粗暴等问题不断暴露。因此迫切需要以更高的站位、更宏大的视野、更体系化的治理措施，予以应对。我国“健康中国”“健康城市”战略的提出，为“健康北京都市圈建设”提供了理论政策指导和行之有效的治理思路。

三、完善北京都市圈治理的策略

（一）完善北京都市圈治理的总体思路

未来北京都市圈治理，要总结历史经验，面向未来需求，将国家战略与地方需求有机融合，紧紧围绕国家和北京市“十四五”规划确立的目标任务和重点工作，厘清今后一段时期的主要思路，采取分层、分区、分类的治理策略，予以落实。

一是将北京“四个中心”（国家政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心）战略定位的落实和“国际科创中心”“国际消费中心城市”建设等国家战略意图作为完善北京都市圈治理的总体指导思想。以往北京都市圈治理更多关注的是区域协同发展问题，解决的是自身及环京地区的资源可持续利用、环境保护跨界协同、经济社会跨界融合发展等问题，北京“四个中心”战略定位的落实和“国际科创中心”“国际消费中心城市”建设等国家战略的提出，是今后一个时期国家赋予北京的重大使命，因此应在北京都市圈治理工作中得到切实落实。

二是将进一步优化城市空间结构、基本公共服务区域均等化配置、北京与环京地

区同城化发展、健康北京都市圈建设等作为完善北京都市圈治理的中心工作来抓。这些工作是针对北京都市圈治理实践中暴露的新问题和新要求提出的，因此应该将之作为深化北京都市圈治理工作的新内容。

三是将分层、分区、分类治理思想作为完善北京都市圈治理的具体策略。北京都市圈是跨省市的经济功能地区，范围涵盖了北京市行政辖区以及经济社会发展密切关联的环京地区。由于各个发展主体的地理区位、经济发展条件、功能定位以及发展诉求各不相同，国家战略与地方需求有机融合的方式方法也各不相同，客观上要求北京都市圈治理要考虑地区差异，不应该搞一刀切，而分层、分区、分类治理是差异化治理的最好体现。

（二）完善北京都市圈治理的具体对策

未来完善北京都市圈治理，建议采取以下六项对策措施。

第一，在区域产业协同发展中落实“国际科创中心”建设。产业协同发展是北京都市圈治理面临的永恒主题。北京中心城区具有科技研发优势，有条件打造成为“国际科创中心”的科技研发基地；北京都市圈范围内的众多产业园区有条件打造成为科技成果就地转化基地。因此有必要以科技产业协同发展为主线，全面梳理产业链上游的科技研发和下游的科技成果就地转化所涉及各个环节，从而知道哪些是产业链供应链安全的风险点，是否可控、是否可自主、是否高效，都要心中有数（宋迎昌，2021b）。同时，要对北京都市圈范围内现有的重要产业园区（包括高新区、经开区、自贸区等）的产业发展状况进行全面评估，对于哪些产业符合“产业链供应链自主可控、安全高效”原则，哪些产业关联性强，做到心中有数。按照优势互补、平等合作、成本分担、利益共享的原则积极构建“科技研发”和“科技成果就地转化”之间的协同机制，全面打造既符合国家科技创新战略需求又满足地方产业协同发展要求的现代产业体系。

第二，在非首都功能疏解中强化“国际消费中心城市”功能。新发展格局下“内循环”的作用日益突出，“内需”对我国经济发展的拉动作用将日益得到重视。北京都市圈治理，既往重视的是财富创造能力，新时代要更加重视“消费能力”建设。要把非首都功能疏解和“国际消费中心城市”建设有机结合起来，通过城市更新把非首都功能疏解腾退出来的空间转化为“国际消费中心城市”功能建设的载体，以此强化北京都市圈的消费能力建设。

第三，在进一步优化城市空间结构中重点突出北京城市副中心（通州）和雄安新区的“高端产业”植入。通州和雄安作为北京城市总体规划确定的“一体两翼”中的两翼，其规划建设发展一直是党中央关注的大事。在京津冀协同发展战略的指引下，目前北京城市副中心（通州）和雄安新区的规划建设正在如火如荼地进行，城市发展的基本骨架已经奠定，未来主要是高端产业植入的落实。在党中央纵览全局决策基础上，北京及环京地区地方政府要齐心协力，协同共进，努力做好高端要素植入的全流程服务和管理，真正把北京城市副中心（通

州)和雄安新区高端产业植入作为一项大事、要事办好,使北京都市圈的空间结构更加完善。

第四,在习近平生态文明思想引领下全面开展“健康北京都市圈建设”。在习近平生态文明思想指导下,在坚持大气污染区域联防联控联控联治政策基础上,以更高的站位整体推进山水林田湖草沙一体化治理,构建人与自然生命共同体,全面打造“健康北京都市圈”。一是打造生态宜居的北京都市圈,巩固北京及环京地区协同治理环境污染成果,继续强化生态环境保护工作力度,切实维护生物多样性,积极推进“无废城市”建设,推动绿色生活方式形成(宋迎昌d, 2021);二是打造具有安全保障的北京都市圈,筑牢安全发展理念,提升应对自然灾害和流行性疾病扩散预防的能力建设;三是打造绿色低碳的北京都市圈,全面落实国家碳达峰碳中和目标,细化北京都市圈碳达峰碳中和任务落实的行动方案和实施机制。

第五,在交通、环保、产业协同发展取得基本实效的基础上,大力推进区域基本公共服务均等化。在京津冀协同发展战略指引下,北京及环京地区在交通、环保、产业协同发展方面已经取得初步成效。下一步要将区域基本公共服务均等化作为北京都市圈治理的重要目标,鼓励北京中心城区的优质教育、医疗等资源以整体搬迁或兴办分校分院的形式向北京郊区及环京地区扩散,鼓励北京都市圈范围内的骨干教师和高级医护人员定期跨校跨院跨区交流。进一步加大北京郊区和环京地区教育、医疗等基本公共服务政府财政投入力度。

第六,在通州与北三县规划一体化基础上,全面推进北京与环京地区同城化制度建设。在全面总结通州与北三县规划一体化经验的基础上,以通州与北三县同城化制度建设为重点,分门别类地梳理目前阻碍同城化的“堵点”,会同相关政府管理部门寻找同城化可行办法,制定同城化实施方案。在条件成熟的基础上,全面构建北京与环京地区的同城化制度政策体系,将北京都市圈打造成为跨省市同城化发展示范区。

参考文献

- 蔡玉胜(2013):《首都经济圈的绿色增长与中韩绿色合作》,《东北亚学刊》第2期,第31—33页。
- 曹倪娜(2015):《2014年全国35个大中城市房价收入比排行榜》,《上海房地》第8期,第10—12页。
- 高慧智、张京祥、胡嘉佩(2015):《网络化空间组织:日本首都圈的功能疏散经验及其对北京的启示》,《国际城市规划》第5期,第75—82页。
- 顾朝林等(2012):《建设北京世界城市视角下的环首都圈发展规划研究》,《城市与区域规划研究》第1期,第53—80页。
- 胡明远、龚璞、陈怀锦等(2020):《“十四五”时期我国城市群高质量发展的关键:培育现代化都市圈》,《行政管理改革》第12期,第19—29页。

林小莉、王德起(2022):《基于演化博弈的首都圈高质量发展产业转移研究》,《社科纵横》第2期,第53—59页。

刘瑞、伍琴(2015):《首都经济圈八大经济形态的比较与启示:伦敦、巴黎、东京、首尔与北京》,《经济理论与经济管理》第1期,第79—94页。

陆军、毛文峰(2022):《中国首都圈的综合发展能力和协同治理水平测度》,《北京社会科学》第11期,第34—45页。

宋迎昌(1996):《空间集聚扩散理论与北京大都市区实证研究》,北京:中国科学院地理研究所博士学位论文。

宋迎昌(2017):《京津冀协同发展的回顾与展望——兼论习近平总书记京津冀协同发展战略思想》,《城市与环境研究》第2期,第3—15页。

宋迎昌(2021a):《京津冀协同发展背景下通州产业发展思路研究》,《城市》第4期,第3—10页。

宋迎昌(2021b):《牵住牛鼻子,落子紧要处》,《前线》第4期,第70—73页。

孙宏阳(2021):日均到京通勤10万人,北三县年底实现京津冀交通一卡通互联互通 [EB/OL]. 京报网, <https://news.bjd.com.cn>, [2021-6-23]。

王喆、唐婧婧(2014):《首都经济圈大气污染治理:府际协作与多元参与》,《改革》第4期,第5—16页。

温巍(2012):《首都经济圈基本公共服务均等化政策研究》,《中国行政管理》第11期,第51—55页。

吴良镛等(2002):《京津冀地区城乡空间发展规划研究》,北京:清华大学出版社,第60—75页。

徐亚清、马韵竹(2013):《加快构建环首都经济圈对策研究》,《河北大学学报(哲学社会科学版)》第4期,第53—57页。

易居研究院(2021):《2020年全国50城房价收入比报告》,上海:易居研究院,3月30日。

于洪俊、宁越敏(1983):《城市地理概论》,合肥:安徽科学技术出版社,第314—324页。

张京祥、邹军、吴启焰等(2001):《论都市圈地域空间的组织》,《城市规划》第5期,第19—23页。

The Practice and Exploration of the Governance of the Beijing Metropolitan Area and the Corresponding Strategies

SONG Ying-chang

(Research Institute for Eco-civilization, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100710, China)

Abstract: Before the implementation of Beijing-Tianjin-Hebei coordinated development strategy, the urban governance of Beijing administrative region experienced a long process of exploration from central urban governance to regional urban governance. Urban governance in the whole region is faced with such problems as rigid restriction of land and water supply, uncontrolled population expansion and air pollution control. The implementation of Beijing-

Tianjin-Hebei coordinated development strategy provides direction for Beijing to open the metropolitan area governance. The future governance of Beijing metropolitan area faces new issues and challenges, therefore, it is suggested that the measures should be taken to implement the construction of International Science and Innovation Center, strengthen the function of International Consumption Center City, lay stress on the high-end industry implantation of Beijing's urban sub-center (Tongzhou) and Xiong'an new area, carry out the construction of Healthy Beijing metropolitan area in an all-round way, promote the equalization of basic public services in the region, and advance the construction of integrated governance system of Beijing and Beijing-surrounding areas.

Key Words: governance of the Beijing administrative region; governance of the Beijing metropolitan area; practice and exploration; coping strategies

责任编辑：薛亚玲