

基于京津冀协同发展的河北省城镇化空间布局研究

■ 张学海

摘要：本文基于京津冀协同发展的背景，分析了河北省城镇化空间布局特征，提出了建设京津冀世界级城市群等四个城镇化空间布局思路，并分别提出建设都市圈和城市群体系、构建多层次综合立体交通网络、建立健全要素自由合理流动的机制、创新京津冀城市群协调合作机制等推进河北省城镇化空间布局的对策。

关键词：京津冀协同发展 城镇化 空间布局

随着京津冀协同发展战略的深入实施，河北省城镇化进程不断加快，城镇数量增多，城镇规模增大，对于实现高质量发展具有重要的意义。但是城镇化重点选择、政策研判和空间布局也面临着新的场景和挑战。在京津冀协同发展的背景下，如何认识城镇化空间布局特征，探寻布局思路，推进城镇化空间布局优化是当前面临的重要问题。

一、河北省城镇化空间布局特征

(一) 发展态势：城镇化水平显著提高，但城镇化空间布局存在差异，部分城市承载能力不高

一是城镇化进程加快，城镇化水平不断提高。2012年至2022年河北省城镇化率不断提升，2022年为61.65%，比2012年提高14.85个百分点，年均增长1.49个百分点。二是河北省城镇化空间布局区域差距明显。河北省行政区域内含的北京和天津两个直辖市城镇化水平最高。雄安新区

的规划和建立将形成新的区域增长极，其城镇化水平示范区建设将成为我国城镇化建设的标杆。石家庄市2022年的城镇化率为71.44%，是河北省城镇化率最高的设区市；沧州市2022年的城镇化率为52.84%，是河北省城镇化率最低的设区市，当地城市面积小、基础设施建设相对落后。三是部分中小城市承载力不高。一些城镇产业平台功能较弱，管理水平较低，配套设施不健全，招商引资能力差，导致产业转型滞后和人才流失；一些城镇市政基础设施不完善，教育、医疗、社会保障等公共服务不健全，造成农业转移人口市民化进程仍然滞后。

(二) 主导力量：以行政体制主导的城镇化布局，形成相对独立的空间发展模式

京津冀协同的河北省以行政体制主导的城镇化，具有空间结构上的行政特征且独立性较强。一是北京独有的首都核心地位。这主要是由北京的政治地位决定的，这种政治地位强化了行政主导力量对河北省城镇化空间

布局的影响，河北的经济、社会、环境发展等总是考虑并围绕北京首都核心布局发展。二是天津是京津冀核心城市之一，具有高于河北的直辖市身份地位，是全国行政区划上的国家中心城市，自古以来就因漕运而兴，具有较高的城镇化率。三是不断加强发展的内陆经济，与沿海经济发展缺乏统筹，海洋经济长期缺乏突破性发展，在全国沿海地区中处于劣势。四是雄安新区成为城镇化空间布局的一个新的标杆，客观上对要素分配施加了行政力量，城镇化空间布局市场机制的作用稍显不足。

(三) 城市地位：城镇化空间布局下的城镇地位匹配不合理

当前在京津冀之间、河北省内部城市群建设仍然落后，城镇地位不匹配，距离京津冀城市群建设的目标还有较大差距。

一是城市定位不清晰。河北省各地城镇化规划缺乏基于整个京津冀地区空间布局的整体考虑，城市定位与北京世界城市建设规划对接不畅。目前还没有针对北京世界城市相对应的城市空

间规划，更重要的是因地方政绩观的影响，河北省各地积极争取北京的非首都功能转移，导致省内各城市间竞争激烈，甚至无序竞争，在招商引资、项目选择上具有趋同性，导致城市缺乏明确定位，城市空间框架结构特色不突出。

二是产业空间布局不合理。中心城市缺乏知名产业布局，而县域产业布局单一化、分散化，产业层次较低，支撑城镇化和乡村振兴的能力较弱。沿海产业和内陆产业缺乏协同，内陆不断优化钢铁、煤炭、石化等传统产业结构，而沿海地区的海洋产业转型升级仍存在诸多困难，高端海洋产业和海洋科技发展缓慢。

三是缺乏鲜明的城市文化内核。河北省有着悠久的燕赵文化传统，邯郸、沧州、吴桥等也有各自的文化特色。但是省域行政

区划以及文化特色上，河北省与山东接壤的地区在语言和文化上趋向山东；西北部与山西接壤的地区在语言和文化上趋向山西和内蒙古；南部与河南接壤的地区语言和民俗上则与河南很近。这一方面是河北的文化实力较弱，另一方面是19世纪末以来的行政区划调整所致。

（四）城市结构：大中小城市规模和结构不合理

一是中心城市不大，集聚能力和辐射能力不强。从城市建成区面积看，2021年末石家庄城市建成区面积为334.77平方公里，同比增长7.36%，但仅排在全国第34位，在全国省会城市中地位也不高。而唐山市紧随其后，2021年末，城市建成区面积249平方公里，但是同比没有增长。除石家庄、唐山两大省域中心城市外，其他中心城市规模和实力

变大变强不明显，缺乏明显的辐射带动优势。

二是中小城市发展质量不高，综合承载力较弱。县城建设水平和质量不高，县城规模偏小，经济质量不高，地域差异较大，与沿海先进地区存在一定差距。同时，县城规划建设质量不高，风貌特色不突出，基础设施不健全，产业布局分散且以传统产业为主。2022年赛迪全国百强县中河北省只有迁安市入选，其支柱产业是传统的钢铁产业，发展现状和前景落后于经济发达的沿海市县。

二、河北省城镇化空间布局的思路

根据“十四五”规划和党的二十大报告，基于深入实施京津冀协同发展战略，提出以下城



镇化空间布局思路。

(一) 建设大中小城市分工合理的京津冀世界级城市群

河北省围绕京津做大做强中心城市,分类引导大中小城市合理发展,构建石家庄、雄安新区等都市圈与京津共同打造世界级城市群,是河北省城镇化空间布局的主要思路。

一是以首都为核心城市,建设疏解北京非首都功能的首都都市圈。建设环首都卫星城,坚持服务京津和疏解北京非首都功能,共同促进京津冀城市协同发展。争取国家支持,大力建设廊坊市,建成经济发展先行区;将张家口、承德打造成全国的旅游休闲中心和冰雪基地;在北京市周边区县、村镇建设一批绿色观光休闲带,建成首都都市圈生活承载空间。

二是打造多区域中心城市,形成区域都市圈。高标准建设雄安新区,成为承担现代都市建设的创新引领区,形成辐射周边的雄安都市圈;拓展石家庄城市空间,加大城市更新规划,建设现代国际化美丽省会都市圈;将京津部分城市功能、高新技术产业基地等向河北省设区市城市转移,建设区域中心城市。

三是以省会为中心,以邯郸、邢台、衡水为主体,构筑冀中南城市群。以秦皇岛、唐山、沧州为主体,构筑沿海城市带,构建向海经济优先发展区。大力建设以县城为载体的卫星城体

系,以文明城市创建为契机,深入调研考评,建设宜居宜业的县域城市体系。

(二) 以综合交通路网建设为重点建立紧密的城市联系

在发达国家的城市群建设中,城际交通路网包含一种或多种交通方式,串联起整个城市群内部城市之间的联系。京津冀城镇化空间布局要强化综合交通路网支撑,大力发展交通基础设施,特别是对支撑城市群和都市圈发展具有重要作用的城际铁路、市域(郊)铁路和高速公路,重点解决以北京、天津等城市为核心城市的区域经济发展和城市规模扩张产生的交通拥堵、人口聚集等“城市病”的交通布局,规划建设公路、快速轨道、机场等基础设施,布局环渤海高铁和秦唐沧沿海港口航线建设,形成多层次综合交通路网布局。

(三) 顶层设计下实现城市发展有效市场和有为政府更好结合

河北省城镇化空间布局,不仅要发挥政府作用,进一步转变政府职能,不断完善宏观治理,更要遵循市场在资源配置中起决定性作用这条规律,激发各类市场主体活力和内生动力。从政府角度来看,政府主要进行城市空间的整体规划、产业布局、城市功能管理更新等;规划要有前瞻性、权威性和持续性,避免人为的频繁变更,同时要解放思想,开拓思维,使城镇化空间布局体现国际趋势。从市场角度来看,

要贯彻市场配置要素和资源的思想。以雄安新区为例,雄安新区规划建设了启动区、起步区,并逐步有序完善各项建设,推进雄安新区空间规划布局与周边区域协调发展;同时坚持简政放权,充分发挥市场配置资源的决定性作用,通过市场的协同调节功能,提升人口、土地、资本等资源在雄安新区以及周边地区的自由流动。

(四) 建立京津冀深度协同发展的可持续合作机制

在立足京津冀协同发展的基础上,实现河北省城镇化空间合理布局,需要创新合作机制。在充分考虑地方政府利益的基础上,制定一系列有利于区域城镇化空间布局的协调框架政策和动力机制。要做到省内协同共识,在省级层面推进建立城镇化空间布局的有关区域定位、政府政策等制度协同和工作推进机制;在京津冀层面,创新协调发展新机制,推进京津冀三地信息共享、政策互融,形成多中心网络式城市群组团结构,推进京津冀世界级城市群建设。

三、河北省城镇化空间布局的对策

(一) 大力建设都市圈和城市群体体系

一是加紧完善规划编制。深入贯彻落实《河北省国土空间规划(2021-2035年)》,按照京津冀

“一核双城三轴四区多点”的协同发展格局要求，推进河北省“两圈两翼、三带四区、多点支撑、南北生态”总体空间格局建设。结合《北京城市总体规划（2016年-2035年）》制定的京津冀区域空间格局，编制区域空间、产业、交通等专项规划加以落实。谋划出台国务院层面的“京津冀城市群发展规划”，规划京津冀城市群内部大中小城市和周边城镇定位和发展。二是坚持组团发展，以区域中心城市为核心，建设都市圈和城市群。建设以雄安新区、石家庄、唐山等大城市为核心的都市圈。积极推进京津冀协同发展，融入京津冀城市群建设，突出发展承德、张家口等环京津地区城市。

（二）加快构建多层次综合立体交通网络

一是打造联通省会都市圈的中心城市交通网。加强以石家庄为中心的联通南部邯郸、邢台、衡水和北部张家口、承德以及沿海青岛、唐山、沧州的综合交通运输网络，解决区域分割断头路问题，形成高效连接、共建共享的快速交通格局。二是加强省内节点城市间的城际交通网络建设。增强省内铁路、省道、高速公路等供给，加快现有交通网络通行优化调整，改造提升拥堵节点和交通事故节点，提升通行效率。优化增强省内航班建设，提供普惠性航班。三是优化城市内交通及周边乡镇通行网络建

设。健全城市主次干道、支线路和临街小巷相融合的路网系统。推进周边乡镇公共交通网络建设，构建干支线公路与乡镇的有效衔接区域交通布局。

（三）建立健全要素自由合理流动的机制

坚持市场机制下各类资源要素自由合理流动，增强中心城市辐射带动能力。一是建设区域城市群统一的体制机制。建设统一的市场规则体系、产业规划机制、基础设施共建共享机制、城市公共服务保障和市民待遇机制、城市间人才流动和布局机制和统一的区域能源配置机制等等。二是构建新型高效的城市群府际协调机制。弱化政府行政干预，构建府际间城镇化建设的协调发展法制框架，确保城镇化建设中各级城镇有法可依。建立协调沟通的议事机制，打破行政壁垒，推动区域联动，通过协调共商，商定城镇化建设的成本分担和利益共享。

（四）创新京津冀城市群协调合作机制

一是深化国家层面的协调机制。推进国家层面协调工作，例如设置国家推进城镇化协调委员会，将其作为京津冀城市群以及国内其他城市群建设的顶层协调机构。二是发起成立京津冀城市联盟。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以新型城镇化为牵引，以京津冀协同发展需求为导向，建立京津冀城市

联盟。以首都为核心，纳入京津冀城市群内各核心城市、中心城市、节点城市，建设城市联盟平台。三是建设跨区域新型城镇化绿色生态补偿体系。坚持人与生态的协同发展，在疏解北京非首都功能的同时，做好环境生态保护，防止生态环境恶化，使生态收益地区与其他区域通过资金补偿、就业补偿、医疗补偿等实现区域生态补偿。■

参考文献：

[1] 李林. 现代化都市圈引领城市群高质量发展的路径——以成渝城市群为例[J]. 开发研究, 2020, (1).

[2] 刘玲, 杨欣玥. 京津冀协同发展背景下河北省新型城镇化建设的现状及对策[J]. 河北青年管理干部学院学报, 2019, (5).

[3] 戴宏伟. 新型首都城市群建设与京津冀协同发展[J]. 前线, 2018, (8).

[4] 肖金成, 李博雅, 邢干. 京津冀空间布局的优化路径[J]. 河北经贸大学学报, 2022, (9).

[5] 彭文英, 何晓瑶. 探索跨地区生态补偿的有效机制[N]. 经济日报, 2019-11-28.

（作者单位：河北省社会科学院财贸经济研究所）

责任编辑：康伟