



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《成果要报》

2017年第24期

(总第94期)

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2017年06月13日

雄安新区未来应当如何规划如何建?

刘瑞

中共中央和国务院关于在华北平原建立雄安新区的决定，是一个关于京津冀协调发展乃至全国区域经济协调发展的大手笔。由于保密工作事前做得到位，决定的发布一石激起千层浪，社会上下都在热议此事，各种猜测流传不绝于耳。其实，依照三年前早已经定下来的首都北京疏解非首都功能的京津冀发展基调，两个问题早就提出来了：是集中疏解还是分散疏解？是就近疏解还是远方疏解？尽管相较于政治、文化、科技创新和国际交往的首都核心功能而言，那些属于非核心功能的资源需要疏解出去，但这些非核心功能资源在全国乃至世界上都仍然是一流的。因此应当避免在疏解过程中发生优质资源碎片化流失，而应当整体性地、集中性地疏解出去。集中疏解有利于继续发挥非首都功能资源的整体优势。这样一来，选择一个发展低度的区域作为集中转

移非首都功能的承接地，就在情理之中。

接下来的问题就是选址。首都北京已经染上大城市病，因此在北京地界内就近疏解对治愈大城市病起不了太大作用，而向京津冀地界之外疏解，其运作成本又太高。世界上有过不少这种非首都功能远方疏解不理想的案例，如韩国在中部地区建设世宗市试图疏解首都首尔的行政功能，但是世宗市作为行政首都建立十年迟迟形不成功能，多数人员不愿意扎根新区。现在党中央把非首都功能疏解地选在北京南部方向，华北明珠白洋淀水域周边区域，建设连接北京、天津和石家庄三座大城市的三角新区，这是一个非常高明的选址，其区位优势不言自明。接下来的工作就是制定好雄安新区建设规划。

规划先行是改革开放三十年来我国经济发展的成功经验，它比过去计划经济时代边勘探、边设计、边施工的所谓“三边”做法要强许多倍。制定雄安新区建设规划，是一项时间跨度很大的战略规划。一般说来，一项严密的战略规划包括理念、目标、重点、布局、步骤、手段六大要素。党中央国务院在《决定》中已经将有些战略规划要素明确提出来了。

关于雄安新区发展理念，《决定》首先明确要依照“十三五”规划提出的五大理念“创新、协调、绿色、开放、共享”来引领。依照发展新理念，雄安新区具体定位于四个区域特色：绿色生态宜居新城区、创新驱动发展引领区、协调发展示范区、开放发展先行区。这里没有提及共享，但不等于没有共享含义，共享是在新区形成过程之中逐步累积起来的，最终无论新区内外的人们都能共享到新区发展的果实。更重要的是，建设雄安新区的根本战略意图有三，一是使其成为非首都功能集中疏解承接地，二是分流京津冀过密人口分布，三是优化京津冀产业结构和区域布局。这是贯彻落实新发展理念的特殊意义所在，因此不能空谈

五大理念，而是要把五个发展新理念同实现雄安新区三个战略意图结合起来。

新区建设的目标在《决定》中也有明确说法，这就是关于七个目标城市的界定：智慧城市、生态城市、新产业城市、管理样板城市、绿色交通网城市、新机制城市、开放城市。实事求是说，七个城市目标还只是定性的战略决策目标，还需要具体化为可操作可量化的规划目标。为此，相关规划机构还需要选择具体规划指标来实现上述七个城市战略决策目标。在具体制定规划目标时，应当允许适当突出某个目标，或者合并或者增设若干个目标。但是总体上说，七个城市建设目标表明了新区最终要达到的状态，离开了这些目标状态，新区建设的战略意图就有可能落空。这是需要格外强调的，要排除万难一张蓝图坚持干到底。纵观过去三十多年，类似的新区战略规划推出不少，但是有的新区建设虎头蛇尾，目标来回修改变动，几十年过去，最终目标状态还是没有达成。这在雄安新区建设中是要力图避免的。

新区建设的重点在规划中要加以进一步阐述。七个城市目标基本上划定了新区未来规划的重点，未来规划需要通过若干个重大工程组来体现。重点是实现战略规划意图的核心。新区建设主要战略意图之一是疏解非首都功能。目前关于非首都功能的讨论还没有结束，但可以比较清晰看到的是：教育、医疗、体育、军事、物流、经济等不是首都主要功能。新区建设承接非首都功能集中转移的重点，可能就是围绕教育、医疗、体育、军事、物流、经济这类重点工程。目前社会上猜测央企总部、解放军总部机关、高等院校、大型医院入驻新区有一定道理，但这不是问题的关键。问题的关键是要看它们是否承载着首都核心功能，是则留，不是则去。并非所有的总部机关都要离开北京。长期来看，京城中的古城风貌、人文景观都需要逐步恢复，京城交通严重拥

堵地段都需要逐步清除，京城严重雾霾源都需要根除，而占据着这类资源的机构、设施、产业、人口都需要逐步迁到雄安新区。法国巴黎首都经历了长达半个世纪的多次规划和功能转移，才彻底恢复了著名古都的风貌，北京古城风貌的恢复大体也要经历较长的调整。

新区内也需要大力发展主导产业。这是新区能够保持就业，保障税收，保持城市活力和可持续发展的重要经济基础。但建立的产业重点应当是节能环保的高端制造业和服务业，并与京津冀其他产业形成产业链，不要追求小而全。北京首都功能之一是科技创新，而雄安新区建设目标之一也是创新驱动，这两个功能要相互配合，不能简单地理解成把中关村一大批科技企业迁入到雄安新区。最有可能的是，中关村与雄安互为科技产业链上的一端或一环，相互之间并非竞争关系而是价值链上的互补关系，中关村留住研发总部，雄安建立中试基地，利用地理位差和政策落差而实现双赢。为此，新区规划需要仔细对接京津冀产业，确定产业建设重点。

新区建设的布局也是规划中的重要内容。雄安新区环绕着华北明珠白洋淀。白洋淀经过不断治理，生态环境有所恢复，目前淀域面积366平方公里。在新区规划中这个面积只能扩大而不能减少，否则绿色理念体现将会大打折扣。依照新区最大规划面积2000平方公里计算，淀区面积至少要保持到目前的18.3%比率。而且白洋淀水域面积和湿地面积还需要继续恢复和修复。为此，规划布局的第一步，就是依照主体功能区的要求将淀区作为限制或禁止开发区列入保护，实施更细的保护规定。规划布局的第二步，就是环绕淀区边界向淀区外划分若干层次的开发区域，并分区确定组团式发展各个功能区。离淀区越近，环保标准越高。规划布局第三步，就是按照大交通综合体系的概念规划整个新区交

通网络，进行立体交通规划布局，其中特别要考虑建设环淀区公路。原则上，新区周边已有北京南部机场、城市地铁、城际高铁、京广铁路和高速公路等设施，因此新区并不需要大规模的交通体系从新再造，而是依托于现有交通体系进行配套建设和无缝对接。

新区建设的步骤在《决定》中明确分近、中、远三个时期。大体上，5到10年为一个周期，可以将雄安新区建设分为三期：起步期五年，完成新区基础设施建设和分区修复改造任务，包括原住民的集中搬迁安置；发展期十年，完成新区功能布局 and 重要功能项目入驻建设任务；完成期十年，实现规划的主要城市目标。争取用不到30年的时间打造出能够与深圳、浦东相媲美的华北新区应该是积极稳妥的步骤。建设雄安新区是千年大计，不能操之过急。

新区建设的手段是实现规划目标的关键。手段运用是服从于目的需要的，迄今为止，我国各个新区建设都采用过许多创新性与有效性相结合的手段。在这手段选择和运用方面，雄安新区建设具有后发优势。或许，雄安新区建设的第一个手段就是原来三县冻结了房地产交易，防止市场炒作房价。从理论上分类，手段有经济、法律、行政、道义等，从现实运用看，手段也有“七通一平”、招商引资、PPP模式等等。因此哪种手段适合雄安新区建设就采用哪种手段，灵活运用，不必顾忌社会舆论的评价。但在运用手段推进雄安新区建设时，需要注意解决几个认识问题：

第一，雄安新区建设前期应坚持政府主导，规划先行，有序推进，集中成片开发。要明确市场的作用是在中后期建设中发挥，防止新区建设遍地开花，碎片式发展。确立前期建设政府主导为主，后期发展市场引导为主的基本思路。这与自觉遵循和利用经济规律、市场规律、城市发展规律是一致的。

第二，成立政企一体化的建设和管理平台，统一指挥和推进新区建设，并因地制宜创新这个平台。建立政企合一的建设和管理平台经验得益于浦东新区建设，而且被许多新区建设的成功实践所证明。但也要看到，雄安新区建设毕竟与浦东新区建设的内外部环境和条件有所区别。雄安新区建在河北地界，受河北省节制，但是建设的主要资源和动能来自北京和天津，因而与京津冀协同发展的领导指挥平台沟通协调好，才能顺利推进新区建设。而且今后雄安新区升级也能避免浦东新区碎片化布局带来的时空管理不便弊端。

第三，采取定向招商选资方式。过去许多新区建设均投入巨大精力开展招商引资活动，借以聚集人气和财气，尽快形成新区规模经济。雄安新区当然也需要聚集人气和财气，但是做法却不能雷同。雄安招商要有方向感，在京津冀区域内以北京、天津为主；招商要有层次感，低端、污染项目绝不考虑，中端项目也不是来一个批一个。聚集人气也不能搞五湖四海，应当优先吸引京津人口，适当限制非京津冀人口落户。目前雄安老三县人口约有150万，新区近期规划人口达到300万，这个规划人数还不足以疏解3000万之巨的京津两地过载人口。只有疏解20%以上约600万的京津人口之后，京津两城的人口压力才能有所减缓。聚集财力建设也与以往有所不同。当年深圳特区是举全国之力建成的，建成后二十年又不得不腾笼换鸟，进行结构升级，期间付出了不少经济转型成本。浦东新区建设一开始避免走深圳特区建设老路，经济结构起点较高，因而后面的转型成本明显低于深圳。但是由于没有连片开发，到了升级为自贸区时，分成大小四个区域板块带来的时空管理分散也是问题之一。而雄安举京津冀之力建设，成片开发。可以避免前面两区的不足。

第四，最大限度发挥中国特色制度优势和创新制度。我国近

七十年的社会主义经济制度建设和完善，已经达到一定的深度和广度，在集中力量办大事方面显示出无与伦比的制度优越性。雄安新区是办千年大计之事，大事中的大事，理所应当地要利用制度优势来办。目前我们可资利用的制度有很多，如国有企事业制度、土地公有制、人口户籍制度、规划制度、中央集权与地方分级管理制度、财政转移支付制度等等。当然，这些制度还有值得改进之处。通过雄安新区建设，一方面将这些制度的优势淋漓尽致地发挥出来，继续创造中国速度和中国效率，另一方面针对这些制度存在的某些不足来探索改革，对制度加以创新性改进，也是新区建设的题中应有之意。前面深圳特区、浦东新区的开发与建设，离不开中国特色制度优势的发挥，也同时创造出新的制度，并在全国范围内加以推广，形成了制度优势发挥和制度完善彼此良性互动的局面。今天雄安新区的建设，也要努力追求和达成这样的制度优势发挥和制度创新双重效果。

【作者简介】

刘瑞，中国人民大学经济学院教授。

