

适应型城市,坚持提高建筑物抗震级别。三是协调与九河流域、特别是上游山区的关系,加强流域综合治理,努力引导上游山区部分产业和人口向滨海地区转移,进一步强化西部山区生态涵养功能定位。

### 五、交通与土地利用模式的互动关系

交通与土地利用模式的互动关系决定新区空间形态和格局。为打造新发展的“样板间”,雄安新区规划建设必须努力处理好交通与土地利用的互动关系。其中,要特别把握好以下几点:一是统筹历史基础、生态承载力、环境容量和高地方品质的要求,坚持打造“大分散、小集中”的高效组团式布局。一方面,坚持轨道交通主导的据点开发模式,通过多层次轨道交通体系的合理布局,引导组团体系的总体布局,通过轨道交通站场布局带动辐射各个组团的开发建设;另一方面,坚持组团混合发展模式,通过组团整体上的土地混合利用,力求各组团职住平衡,最大限度地减少长距离通勤。二是坚持自立发展,处理好与北京、天津、石家庄的职住和交通关系。通勤圈是相当比例的上班族往返居住地点和工作地点的过程所延展的地理范围。大小合理的通勤圈有助于更多地获取集聚收益。由此看来,未来雄安新区必然且应当与接壤的保定、廊坊、沧州部分城镇形成基于通勤的都市圈。然而,过大的通勤圈会导致集聚成本超过集聚收益,变得集聚不经济,得不偿失。日本东京都市圈规划建设最大的教训就是导致了大规模、潮汐式、长距离通勤,目前,其通勤范围在60公里内。也许是汲取这一教训的结果,最近一些年来日本较少提以一都七县为范围的广义东京都市圈了。因此,雄安新区规划建设应始终坚持雄安新区相对自立发展的原则,不能片面扩大通勤圈范围,雄安新区与北京、天津、石家庄现在不在将来也不可能在一个共同的通勤圈内,在他们之间追求形成一个共同的通勤圈是不切实际的。

## 推进雄安新区建设的若干战略问题\*

魏后凯

为推进京津冀协同发展,2017年4月中共中央、国务院决定设立雄安新区。雄安新区位于河北省保定市境内,范围涉及雄县、容城、安新三县及周边地区,先行开发起步区面积约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。自1992年10月成立上海浦东新区以来,迄今我国已经设立了19个国家级新区,其中,京津冀地区分布有天津滨海新区和河北雄安新区。建设雄安新区是一项重大的国家战略,这不仅因为雄安新区与深圳经济特区和上海浦东新区一样具有全国意义,而且还因为它承担着集中疏解北京非首都功能、引领和驱动京津冀协同发展的重任。可以说,雄安新区承担着多方面的国家战略功能,未来将以新发展理念为引领,规划建设成为国家级新区的升级版。下面,我着重就推进雄安新区建设的若干战略问题谈谈自己的看法。

首先,要着力将雄安新区建设成为疏解型反磁力中心。京津冀协同发展的关键是京津与河北的协同发展。2015年,北京、天津的城镇化率已分别达到86.5%和82.6%,而河北只有51.3%;京津人均GDP已超过1.7万美元,而河北刚超过6000美元。目前,由于北京承载的各种功能过多,中心城区人口和产业过度集聚,交通拥挤、房价高昂、环境质量下降等城市病凸现。从国际经验看,必须跳出北京建立一个强有力的反磁力中心,作为疏解北京非首都功能的集中承载地,才能从根本上起到消肿和缓解城市病的作用。但是,这个反磁力中心既不能太近,也不能太远。太近了容易与原有中心城区连成一片,从而助长摊大饼式蔓延趋势,起不到消肿的作用;太远了则难以依托老城区,由此造成新老城区联系不便,使北京非首都功能疏解受阻。雄安新区地处京津保腹地,地理位置适中,距北京、天津都在100公里左右,是疏解北京非首都功能较理想的集中承载地。作为一个创新驱动发展的新引擎和疏解型反磁力中心,雄安新区与北京、天津共同构成了一个等边的“金三角”,既可以有效地集中承载北京疏解的非首都功能,起到平衡京津的作用,又可以充分发挥其引领、标杆和示范作用,极大地带动河北省尤其是冀中南地区的发展。同时,雄安新区还可以与北京城市副

\* 魏后凯,中国社会科学院农村发展研究所,邮政编码:100732,电子邮箱:wei\_houkai@263.net。

中心通州和冬奥会承办地张家口,从北、东、南三个方向形成相互依托之势,共同支撑和承载北京非首都功能的集中疏解,从而扩展京津冀协同发展的新空间。当然,雄安新区在承接北京非首都功能的过程中应注意以下三个问题:一是围绕雄安新区的功能定位有目的、有选择地承接,要有所为、有所不为,不符合雄安新区功能定位和发展方向的坚决不承接,否则,如果来者不拒,北京每个部门、每个单位、每个学校都向雄安新区疏解一部分,将会使新区成为一个“大杂烩”或者“四不像”;二是充分发挥民间资本的作用,大力发展混合所有制经济,防止因国有单位和中央企业的集中疏解使雄安新区成为国有经济的集中地,由此积聚各种传统体制的弊端,影响新区内生发展活力的发挥;三是要吸取过去部分开发区“有业无城”和大规模“卧城”的教训,采取多方面的综合措施解决好职住平衡问题,防止出现大规模的通勤,尽可能避免家庭成员因疏解而形成空间隔离或者“两地分居”。

其次,构建面向京津冀一体化的快速捷运系统。无论是作为北京非首都功能疏解的集中承载地,还是作为创新驱动发展的新引擎,一个国家级新区的建设都需要有良好的交通条件。从目前的情况看,雄安新区交通便捷通畅,京广铁路、津保城际铁路、大广高速、荣乌高速、京昆高速、京港澳高速、保津高速等众多交通干线在此交汇,初步形成了方便快捷的现代化立体交通网络。尤其是,2015年12月开通的津保城际铁路为高快结合的捷运铁路,设计时速为200~250公里,在雄安新区设有白沟站、白洋淀站。雄县通过津保城际铁路到天津红桥区只需15分钟。同时,目前河北省已将廊涿固保城际铁路纳入2017年重点项目。廊涿固保城际铁路由廊涿城铁(固安—涿州)和固保城铁(固安—保定)两段组成,属新建双线城际铁路,设计时速为200公里。计划于2020年通车的固保城际铁路将在雄安新区规划范围内设立容城、白洋淀、白沟等多个站点,并通过廊涿城铁与北京城际铁路对接,直达北京新机场。雄安新区还处于北京新机场的有效服务范围内,且位于北京首都、天津滨海和石家庄正定三大机场的中心位置,距天津港、黄骅港距离较近,交通十分便捷,非常有利于新区与京津石之间的联系。然而,应该看到,要建设一个疏解型反磁力中心,打造国家级新区的升级版,单纯依靠现有交通条件是远远不够的,必须采取“高速+轨道”的综合捷运方式,尽快打通雄安新区与首都新机场、北京、天津、石家庄以及港口之间的快速联系通道,构建一个面向京津冀一体化、高效畅通的快速捷运系统。在此基础上,要在电信、公交、地铁、社会保障、医疗卫生、环境治理等方面,加快推进京保同城化的进程,以便为北京非首都功能的疏解和承接创造有利条件。

再次,实行负面清单制度,促进“三生”空间优化。雄安新区所在的雄县、容城、安新三县属于典型的农业地区,目前经济发展水平不高,工业化和城镇化滞后,人口密度和开发强度较低,未来的发展空间巨大。2015年,雄县和容城县的城镇化率为43.8%,安新县为40.7%,均低于全国平均水平,更远低于京津冀的平均水平。按户籍人口计算,三县人均地区生产总值仅有18759.7元,合3012美元;人口密度为每平方公里727.2人,其中雄县为764.0人,容城县为869.4人,安新县为639.8人。如果以城镇建成区面积占土地总面积的比重作为衡量开发强度的指标,2014年雄安新区三县开发强度平均为6.4%,其中雄县为6.1%,容城县为9.6%,安新县为5.2%。这表明,与京津相比,目前雄安新区的人口密度和开发强度较低,未来的发展空间和潜力巨大。但是,应该看到,在规划范围内,雄安新区可开发的空間是很有限的,千万不能乱开发,更不能“满开发”。雄安新区要建设成为生态型新区,打造国家级新区的升级版,其开发强度不能太高,要留有更多的生活空间和生态空间。为此,要率先实行空间开发的负面清单制度,明确城市开发的边界,设定开发强度的上限和生态空间的下限,划定限制和禁止开发以及保护的四周范围,合理确定“三生”空间的比例,以便促进生产、生活、生态空间的优化。

最后,实行以水定城,建设节水型生态新区。京津冀地区水资源严重缺乏,即使是河北省人均水资源量也只有307立方米,仅有全国平均水平的1/7,远低于国际公认的500立方米的极度缺水标准。雄安新区环抱白洋淀,具有一定的生态资源优势,有条件打造优美生态环境,构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市。而且,雄安新区三县是河北省水资源相对丰富的地区,境内白洋淀是华北平原最大的淡水湖,有大小淀泊143个,平均蓄水量13.2亿立方米。尽管如此,水资源仍然是雄安新区规划建设的最大制约因素。目前白洋淀的水体污染较为严重,湖泊生态系统功能退化,新区开发建设一定要以保护和修复白洋淀生态功能为前提。更为重要的是,随着雄安新区人口规模的不断增长,白洋淀原本紧张的水资源将难以满足日益增长的用水需求。白洋淀曾在1982年干涸,1988年大雨才使白洋淀湖区恢复。为缓解白洋淀水资源紧缺状况,

恢复和保护白洋淀水生态环境,2012年建成了王快水库和西大洋水库连通工程,每年可向白洋淀供水1.2亿~1.5亿立方米。目前,河北省正在推进引黄入冀补淀工程,力争2017年底前建成通水,新增引黄水量6.2亿立方米,将每年向白洋淀补水2.55亿立方米,扣除输水损失后向白洋淀年均净补水量为1.1亿立方米。由此可见,白洋淀的生态补水主要是依靠调水工程来解决的。如果远期雄安新区人口达到250万人,按照京津冀城市居民生活用水量85~140升/人·天的标准,将需要增加用水量0.78~1.28亿立方米。因此,对雄安新区而言,同样需要实行以水定城、以水定产,要树立节约用水新理念,大力推广节水新技术,高度重视水资源的节约集约利用,严格限制和禁止发展高耗水产业,全方位打造节水型新区。

## 雄安新区与京津冀协同开放战略\*

刘秉镰

京津冀协同发展是新形势下党中央国务院的重大战略部署,协同是手段,发展才是根本目的。如何通过京津冀协同开放,在我国新一轮全方位开放格局建设中抓住发展机遇,促进京津冀与全球价值链融合,增强国际竞争力,激发京津冀乃至我国北方地区的经济发展活力,成为京津冀协同发展亟待解决的关键问题。

雄安新区是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区,是党中央推进京津冀协同发展的重大举措,开放发展既是党中央国务院对雄安新区规划建设的基本要求,也是雄安新区打造创新发展示范区的必由之路。雄安新区建设为京津冀地区以中央政府高能级行政力量为基础,以充分发挥市场配置资源的决定性作用为核心,建设全新的制度机制体制与治理模式提供了可能性,将成为京津冀打破“一亩三分地”行政与体制藩篱的关键步骤。

### 一、区域协同开放的内涵、路径与意义

#### (一)区域协同开放的内涵与一般路径

区域协同开放是指区域内部或不同区域之间,以调整优化区域生产力布局为导向,通过区域深度合作与协同发展,破除行政管理和体制机制障碍,推动要素资源跨区域自由流动,构建统一开放的区域市场体系,进而更好地参与全球价值链分工,提升区域整体外向型经济发展水平。

区域协同开放包括政府治理协同开放、基础设施协同开放、产业协同开放以及市场协同开放四个主要维度,其实现路径包括发挥市场在资源配置中的决定性作用、基础设施互联互通、产业合理分工协作以及统一开放的区域市场体系。

#### (二)以雄安新区规划建设为契机,推动京津冀协同开放的意义

京津冀地区是中国对外开放的重要平台,以首都为核心的京津冀世界级城市群建设是与强国战略相适应、应对复杂国内外形势的重要举措。如何通过协同开放,提升京津冀地区的国际影响力,使京津冀地区成为信息流、技术流、商流、人流、物流五流合一的世界枢纽,将直接关系到中国在全球经济体系中的主导权与话语权。

雄安新区位于北京、天津和石家庄的地理中心。其中,北京是全国政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心;天津拥有我国北方最大的外贸口岸和自贸区,外向型经济高度发达;石家庄作为省会是河北省外向型经济的核心地区。雄安新区的对外开放、由雄安带动的京津冀协同开放,对整个北方地区的辐射、扩散和对外开放具有重要意义。

中央已明确雄安新区作为京津冀三地共享的开发开放先行区。京津冀协同开放,应充分利用雄安新区“平地起”的特点,将雄安新区建设成为京津冀地区吸引国际人才的先行区、金融开放的先行区、利用外资的先行区、国际合作的先行区。通过雄安新区管理模式的创新,推动与国际投资贸易通行规则相衔接的制度创

\* 刘秉镰,南开大学经济与社会发展研究院,邮政编码:300071,电子邮箱:liubl@nankai.edu.cn。