

雄安新区战略解读与战略规划^{〔*〕}

○ 刘士林

(上海交通大学 城市科学研究院, 上海 200240)

〔摘要〕2015 年的白洋淀科技城是雄安新区的前身。雄安新区既是国家级新区又是国家经济特区。雄安新区可以看作是“都城空间轮耕制度”的一次探索, 完全符合城市发展的规律。雄安新区是《国家新型城镇化规划》推进过程中批准设立的规格最高的国家新区, 因此在战略定位上不仅要和新型城镇化战略保持高度一致, 还应在解决旧城市化的主要问题及后遗症方面发挥重大引领和示范作用。雄安新区在防范“过度集聚”方面将承受着巨大的现实压力, 因此应把防止城市“过度集聚”作为规划编制的头等大事和基本原则。

〔关键词〕白洋淀科技城; 国家新型城镇化示范区; 战略研究

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.06.001

2017 年 4 月 1 日, 中共中央、国务院印发通知, 决定设立河北雄安新区。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, 也是继规划建设北京城市副中心后又一京津冀协同发展的历史性战略选择, 是千年大计、国家大事。

一、雄安新区战略出台考论

由于事发突然, 大家最初的反应是都觉得设置雄安新区的决策过于仓促, 一

作者简介: 刘士林(1965—), 博士, 上海交通大学城市科学研究院院长、首席专家, 媒体与设计学院教授、博士生导师, 主要从事城市科学、文化战略、智慧城市、城市文化研究。

〔*〕本文系教育部哲学社会科学系列发展报告首批建设项目“中国都市化进程年度报告”(编号: 10JBG011)的阶段性成果。

时间街谈巷议,见仁见智。但实际情况并非如众人所猜测和议论的,因为像这样一个事关国家战略全局的安排和设计,是不可能贸然做出并发布的。而且可以想象,和当年的深圳特区、浦东新区一样,在今后的建设过程中,雄安新区依然会经常性地面临各种议论和怀疑。而只有把相关的信息和事件联系起来,才能客观认识雄安新区设置的必要性和紧迫性。

(一)京津冀协同发展进程较慢、效果不明显的现实倒逼作用

我们知道,推进京津冀协同发展是我国确立的三大区域战略之一,由于这一战略事关首都北京及整个国家的管理和运行,所以在某种意义上还要优先于长江经济带和“一带一路”。国家、两市一省及相关部门为此投入了巨大的智力、人力和物力,但从现实效果来说则可以“不大胜亦不大败”一语概之。对此可从几方面加以了解。

1.在雄安新区设置之前,各界曾有过很多的“设想”。如近年来在新媒体上频频出现的“迁都说”,它们不约而同地认为,由于环境、大气、人口、交通等原因,北京作为首都的承载力已经严重超过负荷。有一些地方甚至已蠢蠢欲动,其中最具有代表性的是山东省济宁市提出要建文化副都,主要目标是要承担首都北京的文化功能。^[1]

2.为应对日趋严重的大城市病,首都北京近年来付出了艰苦卓绝的努力。裁撤驻京办、开展企业搬迁、治理交通拥堵、遏制房价上涨、调整区域规划、建设新城新区、提升城市信息化水平等,可以说各种能想到的办法,能借鉴的城市治理经验都轮番实验了一遍。但首都北京的大城市病并没有因此而得到减缓。

3.为了发挥“示范”和“带头”作用,北京市委市政府2015年7月做出“聚焦通州,加快北京市行政副中心的规划建设”的战略决策,并很快排出到2017年底将四套班子搬到通州的日程表。这是由于疏散其他部门和人口的难度非常大,北京市只能“先拿自己开刀”。根据相关测算,这一决策只能疏散出40万左右的人口。^[2]这与北京目前已有的2100多万常住人口相比,其作用不仅十分有限,而且根本达不到疏解首都非核心功能的目的。

4.一方面是已有人口和部门疏解不出去,而另一方面,由于北京市拥有的优质城市资源过度集中,北京市的外来人口增速仍在持续快速增长,使已有的城市化过度问题变得更加突出。人口是测评城市化水平和城市发展的主要依据,据2015年北京国民经济和社会发展统计公报,截止到2015年年末,在北京市2170.5万常住人口中,外来人口高达822.6万,占比为37.9%,超过了三分之一。^[3]凡此表明,由于良好的基础设施、公共服务和丰富的发展机会,首都北京对人口和资源的吸引力过于强大,这是北京在城市发展上无法摆脱“越不想摊大饼,实际上却要摊一个更大的大饼”的根源。

5.根据我们初步的研究和判断,要想切实扭转北京大城市病日趋恶化的趋势,至少需要从现有常住人口中迁移出500万左右,在这500万人口迁出北京后,还会引起部分流动人口改变其流动方向,加大人口疏散的规模。但在我国城

市化快速发展的今天,要想在京津冀周边找到一个可以安置 500 万人口的空间实属不易,不要说天津和石家庄,保定的常住人口也超过了 1 千万,进入到超大城市的序列。因此,要想真正落实疏解首都非核心功能的战略部署,只能采取“另建新城”的思路,而且由于中国是人口大国,京津冀地区城市的人口已然相当密集,所以必须是“另建一个更大规模的新城”。

(二)从河北省“白洋淀科技城”到国家级“雄安新区”的飞跃

随着雄安新区的设立和建设工作的启动,与雄安新区设置的各种信息也开始多起来,为我们正面解读雄安新区战略的形成和出台过程提供了更多的资料。对这些信息和资料进行系统和客观的分析,不难发现其中存在着一个从河北省“白洋淀科技城”到国家级“雄安新区”的飞跃过程。

1.张高丽副总理在接受新华社记者采访时提供的重要信息

2017 年 4 月 14 日,在雄安新区设立近半个月时,新华社播发了对中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽的专访,从五个方面回答了中央设立雄安新区的决策出台的细节和过程。

一是从总体上说,“在雄安新区前期谋划、研究论证、批准设立的每一个阶段,习近平总书记都主持召开重要会议研究部署,作出重要指示批示,亲自交代每一项任务。”^[4]这说明以习近平为核心的党中央对雄安新区设置的高度重视和战略关切;二是从京津冀协同发展战略上阐述,2014 年 2 月 26 日,“习近平总书记指出……要坚持和强化首都核心功能,调整和弱化不适宜首都的功能,把一些功能转移到河北、天津去,这就是大禹治水的道理。”^[5]这说明设置雄安新区的设想最早可追溯到 2014 年 2 月 26 日提出的“把一些功能转移到河北、天津去”。三是追溯了 2015 年和 2016 年高层研究和探索的具体情况,“2015 年 2 月 10 日,习近平总书记主持召开中央财经领导小组会议审议《京津冀协同发展规划纲要》。总书记明确提出,推动京津冀协同发展思路要明确,重点把握好‘多点一城、老城重组’的思路,一城就是要研究思考在北京之外建新城问题。4 月 2 日和 30 日,……再次强调,要深入研究论证新城问题,可考虑在河北合适的地方进行规划,建设一座以新发展理念引领的现代化新城。……2016 年 2 月 29 日,李克强总理主持召开国务院专题会议,研究规划建设北京城市副中心和集中承载地的问题,提出了具体要求。”^[6]这说明在 2015 年和 2016 年间,2014 年提出的“把一些功能转移到河北、天津去”又进一步明确为“在北京之外建新城”“在河北合适的地方进行规划”和“集中承载地”等。四是 2016 年 3 月 24 日和 5 月 27 日,习近平总书记先后主持召开中共中央政治局常委会会议和中央政治局会议,结合“北京市政府迁往通州”探讨疏解北京非首都功能,并就“从摊大饼转向在北京中心城区之外,规划建设北京城市副中心和集中承载地”^[7]形成共识。尽管 2016 年的两次会议由于受冬奥会的影响而聚焦在张北地区,但从战略框架上看,跳出北京市、向河北找空间的发展定位已然十分明确。五是 2017 年 2 月 23 日,习近平总书记实地考察河北省安新县和白洋淀生态保护区,了解有关情况,

亲自主持会议听取汇报,并就雄安新区规划建设工作发表重要讲话。4月1日,雄安新区就此问世。

2.口述史中的“2015年中关村白洋淀科技创新城”

2017年4月22日,在中国传媒大学雄安新区发展研究院揭牌仪式暨首届雄安新区发展研讨会上,有专家在发言中讲到的“中关村白洋淀科技创新城”,对了解雄安新区战略的出台过程具有十分重要的参考价值。其中有一段话是:“2015年‘9·3’胜利大阅兵后,我们下午3点就跑到现在雄安新区的位置,当时叫中关村白洋淀科技创新城,控制面积1000平方公里,大体上跟现在的雄安新区差不多。”^[8]由此可知,至少从2015年9月开始,雄安新区重要的地理位置和战略价值就被国家发改委等关注到并进行了实地调研。尽管我们对这次调研的后续情况所知不多,但其调研成果对雄安新区的设立无疑发挥了重要影响。

3.新闻报道中的“河北将建设白洋淀科技城”

与口述史可以相互印证的是一篇关于“河北将建设白洋淀科技城”的新闻报道。2015年5月17日,时任河北省省长张庆伟在河北廊坊固安“2015创新中国峰会”上提出河北要建“白洋淀科技城”。该报道写道:“河北省委、省政府为白洋淀科技城确定了‘五区一极’的功能定位,将在‘一城五园’的基础上形成‘一城多园’的发展大格局,以‘多园’作为科技城的拓展区,与科技城形成区位互补、政策共享、产业错位、协同发展的有机整体。”^[9]值得注意的是,新闻中还提到“白洋淀科技城正在加快申报省级高新区和规划论证报批和土地利用规划调整,并正在筹备启动起步区建设”。在某种意义上说,关于“中关村白洋淀科技城”和“白洋淀科技城”的规划思路和设想,在空间位置、城市功能等方面都可以看作是雄安新区重要的前期铺垫。

二、雄安新区:城市战略决策的当代经典之作

(一)雄安新区是我国第三代新城新区的代表

目前,包括雄安新区在内,我国设立的国家级新区共有19个。与同级别的滨海新区、两江新区、舟山新区、天府新区等相比,只有雄安新区被明确为“国家大事,千年大计”。

我国的新城新区建设始于20世纪80年代,由于快速的工业化和城市化导致了人口向城市的迅速集聚,而各城市的老城区无论在空间、基础设施和公共服务上都已很难适应现实需要,这是我国大规模建设新城新区的主要原因。从我国新城新区的发展历程看,目前主要可以分为两代。第一代以1979年设立的蛇口工业区为起点,主要是国家和各省市设立的工业园区、大学园区、科技园区等“功能单一”的新城市化区域。第二代以1992年浦东新区的设立为标志,是在行政管理等方面具有相对独立和较大自主权的综合性城市中心。^[10]从发展现状与趋势看,我国新城新区面临的主要问题是新城新区的转型和创新发展,原因在于,它们在最初规划和建设时的城市发展理念比较滞后,不符合五大发展理念、

国家新型城镇化规划等新要求,同时其空间、产业、信息化、公共服务等专项规划也不适应深化改革的现实需要。

雄安新区是我国第三代新城新区的代表,与以往的新城新区主要是圈地、投资和上项目不同,雄安新区是作为疏解首都非核心功能、补京津冀协同发展短板和开辟我国城市和区域发展新路径而推出的。在其中也可见出我国新城新区建设、发展的新趋势。在城市化依旧快速推进的大背景下,我国的新城新区今后仍会不断设立,但由于此前设置的新城新区存在的盲目规划、人气不足、产城不融合等问题,那种大批量复制的时代无疑早已结束,因而第三代新城新区的产生方式主要有二:一是在国家战略布局的空白点上“落子”,以占据新的战略要地的方式,盘活我国新型城镇化和现代化建设的“大棋局”,这主要以雄安新区为代表;二是通过对新城和老城的功能优化和布局调整,从而形成有利于国家战略实施和城市发展的新空间和新支点,这主要以粤港澳大湾区为代表。一般来说,在经过30多年快速的城镇化之后,真正的战略空白点已经所剩无几。这是雄安新区难能可贵之处。

(二) 大国大都,需要规划一个更大的战略腾挪空间

拥有3000多年建城史与800多年建都史的北京,目前中心城区人口密度超23000人/平方公里,机动车保有量超500万辆,既有“首堵”之戏称,又经常陷于“十面霾伏”中,说明这座大城已经“病得很重”,对此最具实战价值的对策是减去已超过它承载极限的东西。

中央城市工作会议提出:必须认识、尊重、顺应城市发展规律,端正城市发展指导思想。^[1]中外历史上很多都市的迁移和扩建,都是出于遵从自然规律、协调人和自然矛盾的现实需要。从中国古代都城史的角度看,无论是汉唐的双都城——长安和洛阳,还是唐代对隋朝都城、元代对北京城的扩建,都是因为旧都不能满足帝国首都必须具备的城市功能。从西方现代大都市的角度,19世纪下半叶,伦敦、曼彻斯特、纽约、芝加哥等在出现了人口拥挤、环境污染、贫富差距悬殊等“城市病”后,也都不约而同地采取了另建新城的策略。

“树挪死人挪活”,对一个城市也是如此。在经济全球化和政治多极化的当今世界,在积极应对北京大城市病的同时,另择空间建设一个国家副中心,以备不时之需,对于捍卫国家利益和国家安全是绝对必要的。在某种意义上,就像农业生产中的轮耕制,雄安新区的设置,可以看作是“都城空间轮耕制度”的一次探索,完全符合城市发展的规律。

(三) 上兵伐谋:一子落定,满盘皆活

河北雄安新区的布局和落子具有上兵伐谋、以谋取胜的内涵。规划中的雄安新区,包括雄县、容城、安新3县及周边部分区域。这个选址和布局,初看起来有些出人意料,但细思之则发现意味深远。

首先,雄安新区一直是潜水的交通战略要地,距北京、天津只有100公里,属于高速1小时、城际高铁半小时的交通圈内,此次浮出水面,有望在京津冀腹地

形成一个新的“中心地”。

其次,城市化水平较低,新区内人力资源、土地资源相对充足,坐拥华北平原最大的淡水湖泊——白洋淀,拥有良好的发展潜力和市场空间,还可连带解决京津冀区域的“中部塌陷”问题。

再次,远期规划面积 2000 平方公里,比深圳经济特区(1990 平方公里)略大,不到浦东新区(1200 平方公里)的两倍,建成后可容纳人口超过 1000 万,这样的规模和体量足以为解决京津冀协调发展的核心问题——疏解北京非首都功能提供辗转腾挪的战略空间,且与其他地方相比,三个县城的建设成本又是最低的。

最后,具有一子落定满盘皆活的系统效应。比较而言,在一穷二白上,雄安新区有些像当年的小渔村深圳,在后发优势上,又像当年和沪西一江之隔的浦东,前者深入到战略前沿,后者具备雄厚的外势。在没有这个新区时,谁也看不出京津冀与一带一路、长江经济带如何互动,而一旦有了这个新区,一幅“南深圳,东浦东,北雄安”的深化改革和开放发展宏图已跃然纸上。在战略一词已被用滥的当下,这才是真正的城市战略规划,是一种更加系统的国家大局设计和一种前瞻性的千年城市谋划。

三、防止城市“过度集聚”和走“房地产化”的老路

雄安新区是《国家新型城镇化规划》推进过程中批准设立的规格最高的国家新区,因此在战略定位上不仅要和新型城镇化战略保持高度一致,还应在解决旧城市化的主要问题及后遗症方面发挥重大引领和示范作用。这就要求在规划编制之前,必须明确划清新型城镇化和旧城市化的界限。具体说来,在模式上看,旧城市化主要表现为两种形态:一是由政府主导的“政治型城市化”,政府管得太多、统得太死,不利于发挥市场在资源配置中的主导性;二是任由市场发挥的“经济型城市化”,既不考虑自然和资源环境的承受力,也不顾及人在城市中的获得感和幸福感。^[12]与之相对,新型城镇化提出的生态城市、人文城市,中央城市工作会议要求树立正确的城市观、人民城市为人民以及协调政府“看得见的手”和市场“看不见的手”等,都是针对旧城市化的问题和后遗症而发。这是编制雄安新区规划必须确立的战略问题意识,并需要将此战略理念和意识贯彻于规划编制和建设的整个过程中。

(一)以规划防止城市“过度集聚”

与农村相比,城市意味着更多的人口和更高程度的集中。但这种“集聚”也需要有一定的限度,因为一旦“过度化”就会产生我们随处可见的“城市病”。这是旧城市化的一个主要问题,同时也与我们长期以来秉持的以“集聚”为核心的规划理论和方法相关。要改变旧城市化的规划和发展思路,必须从解构“集中”的“霸权话语”、适度强调“分散”的规划理念和模式开始,确立一种“集中+分散”的基本规划思路,按照“该集聚时集聚,该分散时分散”^[13]的均衡原则合理安排

城市空间与人口布局。

对于雄安新区而言,更是如此。和当年的深圳、浦东只有“政策红利”相比,雄安新区从一开始就兼备“政策红利和资源优势”;和一般的新城新区相比,两者在“政策红利和资源优势”上更是无法同日而语。这就决定了雄安新区在防范“过度集聚”方面将承受着巨大的现实压力,因此应把防止城市“过度集聚”作为规划编制的头等大事和基本原则。

城市发展的关键不在事后“用脚投票”,而贵在事前“用脑子思考”。在新区规划的起始阶段,认真研究环境、经济与人口等因素的错综复杂机制,通过制定适当政策和科学编制发展规划,促进经济、产业、人口等有序集聚,引导人口与资源多点、多线、多面布局,以防止“过度集中”为主,以解决“过于分散”为辅,把能想到的问题都解决在萌芽阶段,力避在华北平原上再摊一个新的大饼,是雄安新区亟待下好的一步先手棋。

(二)以政策先行防止新区走旧城市化的老路

旧城市化的一个主要特征是“房地产城市化”,与之相对的是全民的炒房热情和行为。关于中国人的炒房问题,我们为什么一直处理不好,主要是没有找到问题的根源。

在我看来,当今稍有一点资产的中国人都急于在城市中购置房产,和传统社会中的农民一旦发达就必然要回乡置办田产没有差别,充分体现了一个农业民族的民族性和集体无意识。这是一种千百年来积淀而成的生存本能和自我实现的理想,他们有了钱,最直接的想法和做法就是要抓住像土地这类的自然物,而完全不像经历了工业文明之后的西方人,以一种自由人的方式生活在飘忽的现代世界中。如果过去我们没有办法说服、制止富了的农民回乡购置田产,而不是去从事资本主义的扩大再生产,那么今天同样也不能劝阻和管住表面上已现代化但实际上仍是农民的市民在城市里一心一意地添置房产。不能忽视的是,由于人口规模巨大,一旦大多数人都这样想和这样做,势必造成房地产资源的严重短缺及房地产市场不可思议地持续疯狂生长。不少专家曾一次次预言中国的房地产市场已严重泡沫化并会像香港、东京一样破灭,但实际上一次也没有说中,就是因为他们根本不了解中国的社会土壤和文化。同时,这也是我们借鉴了那么多西方调控房地产的理论和做法,不仅基本上不起作用,反而往往是“以水救水,以火救火”的根源。

为避免新区建设陷入房地产化,影响和干扰新区建设国家战略实施,提出建议如下:

首先,确定建设用地供给“紧缩型”大政方针,在“源”和“流”两方面协同治理。

新区建设用地是治理房地产乱象的主要杠杆之一。与一般城市的策略主要是提高土地供给量或在购房数量、面积、信贷上设限不同,由于雄安新区的战略定位及其已客观上形成的巨大市场需求,要想通过投放更多的土地来抑制房地

产炒作,可以说基本上是不现实的,因此在新区建设用地上应确立“紧缩型”的大政方针,土地供给主要根据国家战略的实际需要,并以尽可能压缩市场自由交易为指针,从“源头”上做好顶层设计,限制并在初期杜绝土地的市场化。同时在“流”的方面或微观市场上,尽可能考虑借助购房政策、户籍与积分制甚至是房地产税等多种手段,把炒房者的利润压到得不偿失的地步,同时减少政府的治理投入。

其次,研究出台《雄安新区土地和房地产管理条例》,为扭转房地产城市化做出示范。

利用雄安新区的高规格及特殊性,在吸收我国城市建设房地产化经验教训的基础上,坚持“房子是用来住的,不是用来炒的”的定位,充分发挥国家和政府在土地、财税、投资、交易、立法等方面的综合优势,研究、制定《雄安新区建设期间土地和房地产管理条例》,划定居住、投资、开发、建设的红线,把目前政府封盘举措制度化和长期化,甚至可以出台更为严格的限制买卖的各种条件(如延长时间、提高税收等),严防“开闸”之后的“放水”现象,不给炒房者任何幻想和可乘之机,避免走浦东、深圳房地产化的老路子。同时要及早考虑在周边划出缓冲区或防火墙,防止周边地区房地产化,为新区培育一个健康的生态环境。

注释:

[1]《专家称济宁将成为我国文化副都》,《第一财经日报》2008年3月3日。

[2]《北京市委等四套班子2017年底搬通州 带动40万人疏散》,中国新闻网,2016年3月7日。

[3]刘士林:《满盘皆活!这是雄安“千年大计”的真正玄机!》,瞭望智库,2017年4月4日。

[4][5][6][7]《张高丽就设立雄安新区接受新华社记者采访》,《新华每日电讯》2017年4月14日。

[8]梅松:《京津冀协同发展与文化创意产业》,《言之有范》2017年4月26日。

[9]《河北省长张庆伟:河北将建设白洋淀科技城》,凤凰城市,2015年5月17日。

[10]刘士林:《中国的新城新区建设的正确认识和评价》,《学术界》2014年第2期。

[11]《中央城市工作会议举行 习近平李克强作重要讲话》,新华网,2015年12月22日。

[12]刘士林:《新型城镇化与中国城市发展模式的文化转型》,《学术月刊》2014年第7期。

[13]刘士林:《好的城市规划,应当掌握“聚散”之道——刘士林教授在复旦大学的演讲》,《解放日报》

2016年12月13日,第11版。

〔责任编辑:马立钊〕