

【雄安新区建设专题】

## 雄安新区规划建设与发展的思考\*

叶振宇 傅行行

**摘要:**雄安新区获批设立以来,国内官员、学者和国外机构围绕新区的优势条件、功能定位、规划建设与未来发展、体制机制创新、国内外经验借鉴、问题风险等方面发表了看法,许多观点对雄安新区规划建设与发展具有指导或参考价值<sup>①</sup>。通过对这些观点的分析、梳理和总结,可以更加清楚地看出雄安新区的发展条件、发展定位、规划建设、内生发展及现实问题和潜在风险,同时也可以看出国家开发建设雄安新区的战略意图和紧迫性。作为践行新发展理念的创新发展示范区和具有全国意义的新区,雄安新区必将肩负国家重大战略任务,引领时代发展,带动京津冀实现更高水平的协同发展。

**关键词:**雄安新区;京津冀协同发展;非首都功能疏解

**中图分类号:**F293 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2017)05-0053-09 **收稿日期:**2017-06-06

\***基金项目:**中国社会科学院京津冀协同发展智库课题“雄安新区发展总体思路研究”(201707)。

**作者简介:**叶振宇,男,中国社会科学院工业经济研究所产业布局室副主任、副研究员(北京 100836);中国社会科学院京津冀协同发展智库副研究员(北京 100836)。

傅行行,女,华东师范大学城市与区域科学学院人文地理与城乡规划专业本科生(上海 200062)。

2017年4月1日是一个特殊的日子,党中央、国务院正式决定设立雄安新区,这是千年大计、国家大事,是以习近平总书记为核心的党中央着眼于国家发展大局,从大历史观的高度做出的一项重大决策部署,具有重大的战略意义和深远的历史意义。雄安新区的设立是科学决策的结果,是经过数十位各领域专家反复调研论证、多轮讨论研究以及多方案比选的结果,绝不是来之无据。

### 一、雄安新区开发建设优势条件

雄安新区地处北京、天津、保定三市交界腹地,涉及雄县、容城、安新3县及周边部分区域,地势十分平坦且开阔,开发强度较低,对外交通便利,坐拥白洋淀,生态环境良好,地热资源丰富,具备高起点高标准开发建设新城新区的基础条件。

第一,区位优势优越。无论是官员还是学者,都认为雄安新区具有明显的区位优势。肖金成研究员认为,雄安新区距离北京市中心和天津市中心都是100公里左右,这个距离使雄安新区不至于与北京、天津连成一片。刘云中研究员指出,我国交通技术尤其是高铁技术快速发展,雄安新区在这种情况下建设和发展,既克服了不沿海的地理劣势,又发挥了处于京津冀地区中心的位置优势,有利于实现与北京和天津的同城化。

第二,对外交通通达能力较好。对外交通通达能力决定了一个地区与其他地区联系和交往的能力,雄安新区地处发达的交通网络之中,对外通达性较强。国家发改委主任何立峰指出,雄安新区交通便捷通畅,现已有多条高速公路和城际铁路,未来比较容易形成与北京、天津、石家庄的半小时通勤圈。雄安新区距离新机场50公里,东西两侧分别有大广高速公路和京港澳高速公路,京广铁路和高铁从西侧穿过,津保高速公

路和高速铁路也正好从中穿过,对外交通非常便利。

第三,资源环境承载能力较强。中国工程院院士、第十届全国政协副主席徐匡迪认为,这一地区人口密度和开发程度低,如同一张白纸,有很大的发展空间。从目前开发现状看,雄安新区拥有相对丰富的淡水资源,可供开发利用的土地资源较为充裕,正常条件下具有较强的资源环境承载力。因此,雄安新区如果今后进行集中的规模开发,那么还是有较好的基础条件的。

第四,生态环境良好。在张可云教授等专家看来,雄安新区生态环境优良,拥有较好的土地水利环境和地质支撑条件。雄安新区坐拥华北平原最大的淡水湖白洋淀,区内同时还有其他水源地,因此,虽然位于缺水比较严重的华北地区,但雄安新区的用水需求还是可以得到满足的。肖金成研究员指出,位于雄安新区南侧的白洋淀可以作为城市之“肾”,这种得天独厚的优势使雄安新区环境优美且环境容量大,更易吸引北京的人口及其他要素流入。

第五,历史文化悠久。雄安新区的设立并不是毫无预兆的,相反,它的发展有一条比较清晰的历史脉络。对京津冀地区近千年的建制沿革和城市发展的考察表明,北京及其周边地区的行政区划始终是一体化的,近代由于种种原因,京津冀三地才逐渐分离。历史经验表明,要实现京津冀的一体化发展,首先应该消除行政区划壁垒。雄安新区的设立,能够强化京津冀三地联系的纽带,使京津冀重新走向一体化,是大势所趋,是历史的必然。

## 二、雄安新区的功能定位

### 1. 战略意图

“京津冀一体化”概念早在20世纪80年代就已经被提出来了,然而,京津冀三地的发展差距持续扩大,北京、天津成为世界大都市,而京津周边地区却出现了著名的

“环京津贫困带”。2014年2月26日,习近平总书记正式提出了“京津冀协同发展”,吹响区域协同发展的号角。三年多来,京津冀协同发展取得了阶段性成果,获得社会的点赞。雄安新区的设立是“千年大计、国家大事”,是京津冀协同发展具有里程碑意义的大事,中央的基本意图就是集中疏解北京非首都功能和补齐京津冀区域发展短板。

第一,建设雄安新区是集中疏解北京非首都功能的战略需要。党的十八大以来,习近平总书记多次深入京津冀三地考察调研,他明确指示,要重点打造北京非首都功能疏解集中承载地,在河北适合地段规划建设一座以新发展理念引领的现代新型城区。并且,这座新城要与北京城市副中心共同构成北京新的两翼。中国工程院院士、第十届全国政协副主席徐匡迪作为决策论证的参与者,深有感触地指出,从国际经验看,“跳出去建新城”是解决大城市病普遍采用的方法,要疏解北京的非首都功能,就必须开辟新的地理空间。在文魁教授看来,打造北京非首都功能集中承载地无疑是新区设立的首要使命,而北京非首都功能的疏解关键在于削弱北京的“磁力”,增强周边城市对北京的“反磁力”,也就是将北京非首都功能要素集中转移到雄安新区。不过他的这一想法并没有对北京非首都功能加以区别,事实上,有些非首都功能未必非得转移到雄安新区。

第二,建设雄安新区是补齐京津冀区域发展

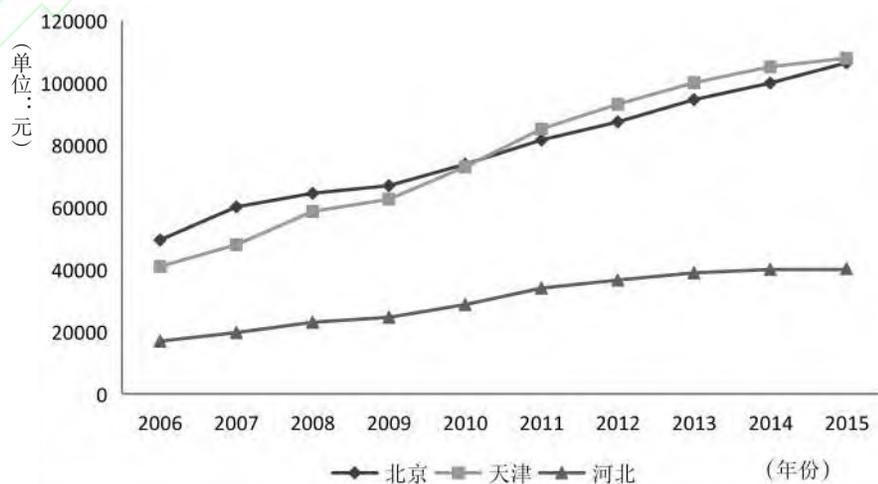


图1 京津冀三地人均GDP的变化趋势

数据来源:历年《中国统计年鉴》

短板的战略需要。京津冀地区发展的不平衡长期以来是国家比较关心并迫切希望改善的问题。从图1可以看出,从2006—2015年的10年间,河北省的人均GDP与京津两地始终存在巨大的差距,并且差距有扩大的趋势,急需一个新的增长极来拉动河北的发展并缩小三地之间的差距。无论是政府官员还是学者,都一致认为雄安新区将培育形成新的区域增长极,徐匡迪院士还进一步指出,雄安新区将成为河北经济发展的新引擎,从而提升全省经济社会发展水平和发展质量,加快补齐京津冀地区发展的短板。不可否认,加快河北经济社会发展,提高其与京津协同发展能力是缩小京津冀地区差距的重要环节,是京津冀协同发展所追求的目标。

## 2. 战略定位

第一,建设北京非首都功能疏解集中承载地。中央对雄安新区的这个发展定位意味着其重点是承接北京非首都功能疏解和人口转移。北京由于集中了过多的功能,导致产业和人口过度集聚以及“摊大饼式”的城市扩张,饱受“大城市病”之苦,交通拥堵、空气污染等问题集中爆发。官员和学者普遍认为,雄安新区是治理北京“大城市病”的一项战略举措,这种建设新区来缓解“大城市病”的方式在发达国家已有先例。其实,解铃还须系铃人,北京城市为何变成如今这么臃肿,其原因是比较复杂的。比如,李铁认为,多年来北京为了管控人口增长而采取的措施基本上都难以奏效,主要是由于首都人口增长的推动力是计划经济和行政力量,北京市利用行政手段调动公共资源,改善了公共服务质量,提升了基础设施水平,但同时也引入了其他非首都功能的要素。可见,北京市依靠自身调整难以管控人口持续增长问题。因此,雄安新区设立的首要目标就是承接在京部分中央企事业单位,以此带动人口和产业向外疏解,进而缓解首都人口和资源环境压力(常纪文,2017)。

第二,打造京津冀区域的新兴增长极。许多专家学者或官员都认为,设立雄安新区将对缩小河北省与京津两市经济差距起到重要的作用。瑞士百达银行(Pictet & Cie)在其最近的研究报告中提出,雄安新区在其规划的中期阶段将带动河北经济增长,缩小区域发展差距。理论上,雄

安新区的设立将优化京津冀城市群空间结构,有利于加快形成多中心、网络状的城镇体系。常纪文(2017)指出,雄安新区是北京、天津和石家庄三个城市所组成的三角形的内心,就像一个齿轮,通过接驳、耦合,能够盘活京津冀协同发展的资源,同时发挥带动冀中平原经济社会发展的作用。但他把雄安新区作为“内心城市”的观点是不成立的,因为雄安新区与北京、石家庄都在京保石发展轴线上,称不上“内心城市”。张可云教授则认为,雄安新区建成后,京津冀地区将形成5个核心,即北京、天津、雄安新区、石家庄与唐山,这种多核心的空间结构更加规范合理。与学者的看法不同,国家发改委主任何立峰指出,雄安新区除可以与北京城市副中心(通州区)形成北京新的两翼外,还可以与以2022年北京冬奥会为契机、正在推进建设的张北地区形成河北省的新两翼。

第三,建设全国意义的新区。雄安新区是“千年大计、国家大事”,是可以与深圳、上海浦东相提并论的具有全国意义的新区。可见,它的战略意义不仅在于河北乃至京津冀区域层面,而且在于国家层面,因此需要从整个国家的发展战略高度进行审视。刘云中研究员认为,雄安新区在京津冀建设世界级城市群进程中将主要发挥三个作用,分别是重要的创新驱动城市、生态智慧城市的世界典范和大都市区治理的世界标杆。京津冀协同发展将平衡我国东部地区的南、北发展格局,而雄安新区今后无疑将带动京津冀区域的崛起,与长三角、珠三角共同构成具有国家发展战略支撑意义的三大核心区域,将是继深圳经济特区、浦东新区之后的又一张国家新名片。

## 3. 城市发展定位

习近平总书记在河北省安新县实地考察时指出,雄安新区将建设绿色生态宜居新城区、创新驱动发展引领区、协调发展示范区和开放发展先行区,努力打造贯彻落实新发展理念的创新发展示范区。这些指示为雄安新区未来发展指明了方向,明确了城市发展定位。

第一,建设绿色生态宜居新城区。习近平总书记强调,雄安新区建设要充分体现生态文明建设的要求,成为生态标杆,坚持生态优先、绿色发展,合理确定新区建设规模,完善生态功能,突出

“科技、生态、宜居、智能”发展方向,创造优良人居环境。肖金成研究员、陈耀研究员等学者都认为,建设一个环境美好、设施便利的城区将使雄安新区具有更大的吸引力。肖金成研究员指出,雄安新区打造“反磁力中心”所要具备的基本要素是便利的交通、完善的设施、优美的环境和繁荣的经济。从当地原有生态环境出发,中国城市规划设计研究院原院长李晓江指出,雄安新区地处华北平原大气环境敏感地区,又与白洋淀生态保护区紧邻,是京津冀地区为数不多的水资源较为丰富的区域,要高度重视对当地水环境的保护,同时建立起陆域森林植被体系,形成蓝色空间和绿色空间相融合的生态体系,为新区的发展构建一个优越的生态环境。

第二,建设创新驱动发展引领区。习近平总书记指出,雄安新区的建设要坚持实施创新驱动发展战略,把创新驱动作为雄安新区发展的基点,加快制度创新、科技创新,完善创新创业环境,积极吸纳和集聚京津乃至全国创新要素资源。有学者认为,目前是中国建设成为世界强国的重要阶段,创新是这个时代最大的国家竞争优势之一,雄安新区是一个新兴的创新节点,肩负着国家的创新使命。武义青等人(2017)指出,雄安新区的发展目标应该是创新高地和科技新城,要积极发挥雄安新区的创新发展引领作用,带动河北省科技产业的发展,缩小与京津两地在产业结构上的差距,引领京津冀地区探索新的创新发展模式。张贵教授等学者认为雄安新区要催生出当地的创新,打造自己的创新生态体系。在经济进入新常态的背景下,雄安新区的建设并不能一味地靠资本来推动,而要坚持创新发展,大力建设创新型城市,这对于提升整个国家综合竞争力也将起到巨大的作用。

第三,建设协调发展示范区。习近平总书记指出,雄安新区要发挥对冀中南乃至整个河北的辐射带动作用,促进城乡区域、经济社会、资源环境协调发展。河北省委书记赵克志对这个定位做了比较清楚的解释,在京津冀三地之间,雄安新区既要与北京、天津及河北其他地区融合发展,又要与北京中心城区、城市副中心错位发展。郭克莎(2017)归纳了雄安新区建设的“两性”,分别是开放性和协调性,开放性即要融入

“一带一路”的建设之中,协调性是促进京津冀的一体化发展,但他并没有说明雄安新区的开放性如何实现。应该说,雄安新区今后既要推动河北与北京、天津协调发展,也要加强自身与河北其他地区的协调发展。罗来军(2017)认为雄安新区建设要注重区域融合发展,一方面要实现与北京市的融合发展,另一方面要实现与周边的河北其他市县的融合发展。

第四,建设开放发展先行区。习近平总书记指出,必须适应经济发展新常态,主动顺应经济全球化浪潮,坚持对外开放,在更大范围、更宽领域、更深层次上提高开放型经济水平。张连起(2017)认为,新的时期雄安新区要建设扩大开放新高地和对外合作新平台。武义青等人(2017)也强调,雄安新区需要营造开放包容的环境,实现教育的公平开放,文化的多元包容,同时也要积极融入“一带一路”建设,培育对外开放的新优势,加强区域合作的竞争力,为提升京津冀开放性经济水平做出贡献。其实,雄安新区建设开放发展先行区需要各级政府的创新性思维、超常规的手段以及中央予以特之又特的政策支持,然而,这些方面却没有得到学者们的关注。

### 三、雄安新区的规划建设与未来发展

#### 1. 以新发展理念指导雄安新区规划建设

创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念是引领“十三五”我国经济社会发展的新理念,雄安新区作为具有全国意义的新区,应率先践行五大发展理念,打造贯彻落实新发展理念的创新发展示范区。

第一,生态优先,规划引领。许多学者对雄安新区总体规划提出了自己的建议。如,包存宽(2017)建议将雄安新区列入国家生态文明试验区,使中央提出的生态文明建设的理论成为新区政府部门的决策依据以及企业、个人等相关主体的行为规范。陈耀研究员提出,雄安新区将被打造成生态城市、智慧城市,在新城的规划建设中将运用环保材料、人工智能等高科技的新产物、新技术,五大发展理念将成为城市规划设计的主线。

第二,多规合一,有序开发。中共中央、国务

院对雄安新区的建设提出的要求是保持历史耐心,尊重城市建设规律,合理把握开发节奏,确保一张蓝图干到底。有学者认为,雄安新区应以主体功能区规划为基础,合理划定空间和确定边界,统筹安排,推进“多规合一”,有序开发、严格管控。中国城市规划设计研究院原院长李晓江指出,雄安新区发展需要综合考虑社会经济、自然环境、基础设施、公共服务等各方面的发展规划,制定引导雄安新区可持续发展的蓝图。“多规合一”就是实现城市总体规划、经济社会发展规划、生态环境保护规划、土地利用规划、产业发展规划等各类规划相互衔接和配合,实现一张蓝图干到底。

第三,以人为本,开放共享。雄安新区既要吸引外来人口,又要保障当地群众的利益,因此要站在人的角度去编制规划。例如,包存宽(2017)认为,提高生态环境质量是一个民生问题,雄安新区规划建设要以人为本就要坚持绿色发展,这就将以人为本与绿色规划结合在一起。中国城市规划设计研究院原院长李晓江认为,雄安新区的布局不能再走形式主义的老路,可以采用组团式布局手法,采用多功能混合,高密度路网、小尺度街区,打造宜人生活空间。

第四,追求城市特色,注重城市品质。雄安新区在建设时不能只是建高楼大厦,盲目追求城市景观的高大、宏伟,而是要追求城市特色,因地制宜地建设宜居舒适的城市环境,精心设计城市景观。国家发改委主任何立峰特别强调,雄安新区要以国际一流城市的标准规划建设,新区的建筑要充分体现中国元素,在建设过程中要精雕细琢,以工匠精神打造百年建筑,留下千年传承。只有这样,雄安新区城市品质才能与“千年大计、国家大事”的地位相符。

第五,承接京津优质公共服务,增强城市发展保障能力。雄安新区的发展定位需要高水平的公共服务作为保障条件,否则这些定位只是“空中楼阁”,难以对高端人才产生真正的吸引力。刘云中研究员建议,在公共服务均等化重点领域,雄安新区要承接京津两地的基础教育优势资源和优质医疗资源,争取在短期内改善当地教育、医疗设施状况。高书国(2017)认为,雄安新区教育发展水平低、潜力大且有强大的动力,

因此,要坚持系统设计、协同发展、以人为本、科学实施,做好雄安新区教育发展战略规划。

## 2.以新发展理念引导城市内生发展

第一,集中承接北京非首都功能。刘秉镰教授等人认为,雄安新区作为北京非首都功能疏解集中承载地,将在短期内迅速集聚资源并实现跨越式增长。但北京非首都功能涉及不同层次的多个领域,不宜整体打包放入雄安新区。张贵教授建议,雄安新区需有效识别和筛选北京的优质资源,优先承接央企和工科类院校的转移,集中优势资源提高雄安新区吸收能力,有效聚集创新资源和社会公共服务资源。在国家战略的号召下,东航、中海油、中国移动、中国电信等多家央企负责人纷纷表示,将围绕雄安新区建设重点任务,结合自身业务特征积极参与新区建设,而中石化、中国航天科技集团等多家央企则表示将以产业进入方式响应国家战略。作为一项重大的政治任务,央企直接参与新区建设和产业发展将为雄安新区发展按下“快车道”。

第二,面向全球招商选资。雄安新区仅仅依靠承接北京非首都功能集中疏解是不够的,还要吸引国内外资本进入,以此集聚创新要素。罗来军(2017)建议,对于北京以外地区企业的入驻问题,雄安新区应提前规划,统筹安排,既要考虑北京与其他地区企业入驻的先后问题,也要考虑应该安排怎样的企业入驻,但考虑这些问题的前提必须是有助于发挥雄安新区的首要战略功能,也就是非首都功能集中承载地,以及体制机制创新高地和高端高新产业集聚地。

第三,大力发展内生型产业。在刘秉镰教授等人看来,雄安新区要建立双轮驱动发展模式,要走承接北京非首都功能疏解“输血型”路径与区域自我成长“造血型”路径并重的双引擎发展模式。学者们普遍认为,雄安新区打造创新创业发展高地,就要培育高端创新创业主体,大力发展高技术产业。

## 四、新区发展的体制机制创新

无论是在京津冀领导小组会议中还是在雄安新区调研时,国务院副总理张高丽都反复强调,要加快雄安新区的机制体制改革创新,打造

京津冀体制机制创新高地。国家发改委主任何立峰认为,要把深化体制机制改革作为新区发展的制度保障,积极探索新的管理模式,探索创新的、稳定的投融资体制机制。国外研究机构(Pictet, 2017; Morgan Stanley, 2017)也提出北京非首都功能集中疏解和雄安新区建设要利用好政策手段和市场方法,建立住房、环保、税收等改革试点。

第一,政府与市场的关系。学者们普遍认为,处理好政府与市场的关系对雄安新区建设和发展是至关重要的。刘秉镰教授等人认为,在新区建设的过程中,政府应该发挥主导作用,但同时也要发挥市场的调节作用,将高能级的政府的强大推力与市场配置资源的作用有效结合。事实上,在雄安新区起步区开发建设阶段,政府适时发挥主导作用是非常必要的,但要把握好分寸和时机。在雄安新区中期发展区建设阶段及之后,政府力量宜从开发建设转到提升城市管理和公共服务上,让市场力量发挥更大的作用。但政府与市场的这种动态关系却被学者们忽略了。

第二,深化行政管理体制改革。多位学者认为,行政管理体制改革的核心问题是利益分配问题。罗来军(2017)更是提出了一个比较具体的思路,雄安新区今后发展需要依靠科学、有效的行政性管理,他建议新区的行政管理模式设置为“中央统筹—雄安建设—专业支撑”的三角管理架构。为了确保开发建设稳步推进,雄安新区行政管理体制改革的当务之急就是加快三个县行政区划调整,而这一点并没有被学者们提及。

第三,探索投融资体制改革。国家发改委主任何立峰指出,为了吸引社会资本参与新区的建设,需要积极探索新区投融资体制改革,建立起长期稳定的资金投入机制。作为创新驱动发展引领区,雄安新区需要打造一个全方位的“创新支持系统”,而优质的投融资环境是其中不可或缺的部分。陈耀研究员认为,高技术产业的发展要有包括投融资在内的一系列配套服务作为支撑,如中介服务、天使基金、风险投资、融资等。因此,金融对科技创新的推动作用也是显而易见的,有利于吸引创新要素的流入和集聚,也有利于促进雄安新区高端高新产业发展。

第四,实施住房保障体制改革。只有安居才

能乐业,建立与城市和人口相适应的住房保障体系是雄安新区经济社会健康发展的现实要求。房地产咨询公司Knight Frank在其研究报告中提出,雄安新区的房地产必须凭借政策支持才能确保持续发展。陈耀研究员认为,雄安新区的房地产开发可能要走一条与其他城市不同的道路,要坚持以居住为首要功能,出租为主要的产业形式,为了吸引人才,需要建设大量的公租房,使在新区工作的人住房得到保障,减轻人才引进的压力。除保证引进人才有房可住外,当地居民的住房需求也要考虑。罗来军(2017)建议,雄安新区可以考虑采取“全覆盖+长时期的安居模式”,基本做法是政府根据当地居民家庭的收入提供一套与之相匹配的住房,这个政策是需要长期稳定的。

第五,推进生态环境建设体制改革。雄安新区开发建设要以保护和修复生态环境为前提,因此需要相应的体制机制创新。包存宽(2017)建议,雄安新区要探索建立统一高效、联防联控、终身追责的生态环境监管制度;要将生态环境的价值进一步具体化,健全资源有偿使用机制,同时要使生态环境的保护者获益,建立生态保护补偿机制;建立和完善应对资源环境问题的其他相关制度,彰显保护生态环境的制度力量。

## 五、值得雄安新区发展借鉴的国内外经验

### 1. 国内经验

雄安新区是继深圳经济特区、上海浦东新区之后又一个具有全国意义的新区。深圳经济特区和浦东新区设立以来都发生了翻天覆地的变化,并带动了周边区域的发展,它们的发展路径对雄安新区具有借鉴意义。

雄安新区与深圳经济特区、浦东新区都具有一些共同的地方,它们分别地处我国京津冀、珠三角、长三角三大城市群,并且开发建设之初都是相对落后的地方,但它们在设立特区或新区的时机、功能定位等方面都有明显的差异。许多学者认为,雄安新区与深圳、浦东的发展时机、功能定位有很大的不同,所以发展的路径也应该不同。刘秉镰教授等人将这三个地方的差异概括为两个方面:一方面,时代背景不同。雄安新区

的规划建设与深圳、浦东相比具有独特性,具有起点高、环境新的特点,是在我国综合国力提升的关键时期,也是经济新常态阶段,但深圳、浦东建立是在我国高速增长阶段。另一方面,地理条件不同。深圳、浦东分别是门户区位和中心区位,而雄安则处于内陆洼地。

当然,深圳模式或浦东发展模式都是值得雄安新区发展借鉴的。如,在武义青等人(2017)看来,深圳模式的特点是以企业为主体、市场为导向推进科技创新,以科技为源头、产业为终端推进产业创新,以人才为抓手吸纳集聚高端创新要素资源,以移民文化为依托培育开放包容的创新环境和以金融创新为支撑助推科技创新。这几个方面都可以为雄安新区今后的发展提供参考。

## 2. 国外新城开发建设经验

建设雄安新区本质上是多中心空间战略实施。多中心战略作为一种规划思想很早就得到应用,卫星城、新城等作为多中心战略的具体形式最早在欧洲出现(孙斌栋,2017)。“新城”的概念最早来源于霍华德的“田园城市”理论,是为了解决大城市过度发展问题而进行的一种探索。刘秉镰教授等人通过文献梳理发现,英国、美国、法国等西方发达国家在发展的过程中也遭遇过人口膨胀、环境污染等城市问题,他们不约而同地通过建设新城来解决这些问题,日本、韩国等亚洲发达国家也曾在新城建设上进行过探索。

美国著名的咨询公司Morgan Stanley(2017)将雄安新区与韩国世宗特别自治市进行比较分析,认为两者在功能定位上具有相似性,都是为了疏解首都的多余功能、吸引人口以缓解首都发展压力。唐朵朵(2017)认为雄安新区与日本筑波科学城在区位条件上有诸多相似之处,定位上也有关联。筑波科学城主要功能是科研教育,这与雄安新区承接科教功能,建设创新驱动发展引领区的定位是一致的。日本政府通过搬迁科研机构到筑波把这座政策城市建了起来,将它定位为一个小型科教城市,并且通过国际交流交往促进其科技的发展,除此之外,还借助“新干线”强化城市的中心功能。这些方面对雄安新区开发建设具有一定的有益启示。

## 六、建设雄安新区面临的现实问题和潜在风险

### 1. 现实问题

第一,经济发展面临不利的宏观背景和现实条件。一方面,刘秉镰教授等人认为,当前雄安新区开发建设正处于经济新常态的背景下,遇到了宏观经济增速下行且外向型经济疲软的不利环境,显然无法依靠大量资本流入实现迅速发展。另一方面,陆小成(2017)指出,雄安新区目前基本未开发,还是贫困落后的面貌,存在不少规模小、组织散的污染企业,在资源、能源、环境上都存在制约。陈耀研究员认为,雄安新区原有的产业中只要是对环境造成污染,未达到环保标准的都要关闭,少数具有一定技术含量的企业或许可以跟雄安新区未来的主导产业关联配套。

第二,区位发展条件不利。一方面,从区位的角度看,深圳紧邻香港这样一个国际化的大都市,浦东又依托当时工业发达的上海老城区(张连起,2017),但雄安新区处在一个闭塞之处,没有一个可以依靠的邻居(Alberto Sperindio, 2017),与其相距不远处有各种资源都十分优越的北京,其次是天津,雄安新区在多个方面皆居于劣势,即面临着“区位困境”(罗来军,2017)。

第三,水资源面临短缺问题。很多学者提出,华北平原水资源贫乏,环境污染严重,将制约雄安新区未来发展。陆小成(2017)指出,雄安虽有水,但白洋淀的污染比较严重,长远来看,白洋淀缺乏足够的外来水源作为补充,因此雄安新区未来的水资源供给将是一个很大的难题。

第四,非首都功能疏解受阻。虽然中央已明确雄安新区要建设北京非首都功能疏解集中承载地,但也有许多学者对此表示担忧,他们认为非首都功能疏解可能受到阻碍(陆小成,2017; Alberto Sperindio, 2017)。Alberto Sperindio(2017)对位于北京的中国顶尖大学的主要研发机构是否愿意迁往雄安新区以使其成为一个创新中心产生了质疑,他同时质疑位于北京的那些跨国公司总部是否愿意搬迁到这个他认为实际上是郊区的地方。陆小成(2017)认为雄安新区

吸引人才和鼓励创新创业的现实条件不足,需要对疏解北京非首都功能涉及的主体如高等院校和科研人才的意愿进行摸底调查。这种前期的调查有利于完善雄安新区的各项设施,使其对人才以及创新创业资源具有更强的吸引力,使承接非首都功能疏解变得容易一些。

## 2.潜在风险

第一,“区域病”现象出现。陆军教授指出,雄安新区开发建设完全依靠中央,这种自上而下的国家战略既有优势,也有一些需要注意的地方,在解决北京“大城市病”的同时,可能会使“城市病”演变为“区域病”。他的判断依据是,在一个区域体系内,当产业资本过剩、功能同质化严重以及区域公共事务和公共治理短板频现时,就可能出现“区域病”。陆小成(2017)提出,需要深入研究京津冀地区如何错位发展以规避雄安新区与北京、天津及周边地区同质化竞争的风险。

第二,炒房现象出现。在雄安新区正式批准设立之前,雄安新区房地产市场就已经关闭了,这是政府对“炒房”现象的预防。河北省常委、副省长袁桐利提出要让低房价成为新区的核心竞争力,因此就必须规避“炒房”风险。罗来军(2017)指出,房地产热是雄安新区建设必须重视和预防的问题,要避免社会资本对土地和住房的炒作。陈耀研究员表示,雄安新区的房地产发展总体上要保持“房屋是用来住的,不是用来炒的”这样一种理念。Alberto Sperindio(2017)同样对炒房投机行为问题提出了自己的看法,他认为投机现象就像是难以战胜的“怪物”,这会不可避免地对后来流入的人口,尤其是当地居民造成不好的影响。

第三,“大城市病”过早出现。由于设立雄安新区完全是中央的决策部署,是自上而下的行为,为此,文魁、李晓江等一些学者担心这种行政性战略安排可能使这个新区过早地出现“大城市病”。文魁教授也提醒到,在相当一段时期内,吸纳北京非首都功能要素与资源是雄安新区发展的重中之重,在这段时期内,要尽可能避免出现北京“大城市病”未去、新区“大城市病”生成的局面。

事实上,除上述风险外,雄安新区还存在着一些需要防范的自然灾害风险和社会融合风

险。一方面,由于雄安新区地势低洼,如周边地区遇到百年不遇的持续性降雨,四周的洪水将可能在短时间内淹没城市,为此有必要在城市规划和建设时期提前加以防范。另一方面,雄安新区未来发展不可避免地要面对本地人口城镇化和外来高素质人才的市民化问题,而这两类人在社会阶层、文化素质、思维观念、居住环境、利益诉求等方面都存在明显的差异,如果处理不好,就可能引发群体性的社会冲突,为此需要提前出台应对措施,减小这种社会融合风险爆发的可能性。

## 注释

①本文是对国内官员、学者以及国外机构关于雄安新区的观点进行综述,由于雄安新区获批设立的时间不长,所以学者独立发表的学术论文不多,本文对很多学者的观点综述是来自于他们接受新闻媒体报道或参加会议时发表的观点。

## 参考文献

- [1]张旭东. 选址·功能·开发:设立雄安新区热点三问[N].人民日报,2017-04-04.
- [2]肖金成,郭克莎,陆军,等. 雄安新区战略发展的路径选择——“雄安新区与京津冀协同发展:理论及政策”高端论坛专家发言摘编(上)[J].经济与管理,2017,(3).
- [3]张旭东.高起点高标准推进河北雄安新区规划建设[N].经济日报,2017-04-05.
- [4]常纪文.雄安新区的科学定位与绿色发展路径[J].党政研究,2017,(3).
- [5]张菀航,高妍蕊.雄安新区:激活京津冀协同发展“一盘棋”[J].中国发展观察,2017,(8).
- [6]赵青新.雄安新区历史由来和现代启示[N].云南日报,2017-04-22.
- [7]汪仲启.雄安新区:又一个“春天的故事”[N].社会科学报,2017-04-27.
- [8]中国社会科学院京津冀协同发展智库京津冀协同发展指数课题组.京津冀协同发展指数报告(2016)[M].北京:中国社会科学出版社,2017.
- [9]张君荣.雄安新区:京津冀协同发展新支点[N].中国社会科学报,2017-04-12.
- [10]张连起.雄安将探索现代城市发展新路径[N].中华工商时报,2017-04-10.
- [11]李铁.雄安新区落地 区域发展不平衡破局[N].中国交通报,2017-04-11.
- [12] Pictet. Flash Note - China: Xiong' an New Area. Pictet Wealth Management - Asset Allocation & Macro Research, 2017,(4).
- [13]高妍蕊,张菀航.全方位创新打造新雄安[J].中国发展观察,2017,(8).

- [14] 林晖. 雄安新区该怎么建: 生态优先·组团布局·城乡一体 [N]. 经济日报, 2017-04-08.
- [15] 武义青, 柳天恩, 窦丽琛. 建设雄安创新驱动发展引领区的思考 [J]. 经济与管理, 2017, (3).
- [16] 赵克志. 系好雄安新区规划建设第一颗扣子 [N]. 人民日报, 2017-05-09.
- [17] 罗来军. 雄安新区建设需解决好八大问题 [N]. 学习时报, 2017-05-01.
- [18] 包存宽. 雄安新区应打造生态文明试验区 [N]. 中国环境报, 2017-04-27.
- [19] 高书国. 雄安新区需要“新教育” [N]. 中国教育报, 2017-04-25.
- [20] 石岩. 雄安新区建设, 央企到底怎么干? [N]. 中国企业报, 2017-04-25.
- [21] 陆小成. 雄安新区建设的难点与对策 [N]. 企业家日报, 2017-05-05.
- [22] Robin Xing, Jenny Zheng, Zhipeng Cai. Measuring the Impact of Xiong'an New District. Morgan Stanley, 2017-04-06.
- [23] David Ji. China's Vision for Xiong'an New Area: Implication for Commercial Real Estate. Knight Frank, 2017-04-13.
- [24] 孙斌栋. 从通州到雄安: 中国多中心空间战略的实践及其现实意义 [J]. 国家治理, 2017, (18).
- [25] 唐朵朵. 日本筑波对雄安有何启示? [N]. 建筑时报, 2017-05-01.
- [26] Alberto Sperindio. Xiong'an, Xi's Legacy Project, May not Live up to Its Vaunted Promise. Asia Times, 2017-04-25.
- [27] 张旭东, 熊争艳, 李俊义. 雄安新区规划建设筹备工作热点问题 [N]. 河北日报, 2017-05-12.

## Thinking of Planning, Construction and Development of Xiong'an New Area

Ye Zhenyu Fu Xingxing

**Abstract:** Since the establishment of Xiong'an New Area, Chinese government officials, scholars and foreign institutions proposed their viewpoints about the advantages, functional orientation, planning and construction, future development, system and mechanism innovation, domestic and foreign experiences, problems and risks of Xiong'an New Area. A great deal of viewpoints have reference value for the planning, construction and development of Xiong'an New Area. Through the analysis, and summary of these viewpoints, readers can understand the conditions, orientation, goals, planning, construction, realistic problems and potential risks of the development of Xiong'an New Area easily. Meanwhile, readers can see the strategic intention and urgency of the central government to develop and build Xiong'an New Area. As a demonstrative area of innovation to practice new development concepts, and a new area of national significance, Xiong'an New Area will hold an important national position, lead the development of the times and promote a higher level of integrated development of Beijing-Tianjin-Hebei.

**Key Words:** Xiong'an New Area; Integrated Development of Beijing-Tianjin-Hebei; Non-Capital Functions Relocation

(责任编辑: 柳 阳)