



京津冀大战略与首都未来构想

——调整疏解北京城市功能的几个基本问题

中国区域科学协会会长、北京大学政府管理学院教授 杨开忠

【摘要】伴随着经济社会发展水平和“四个服务”从传统到现代“质”的跨越，北京国际化程度和在全球城市网络中地位不断上升，但人口、资源、环境和发展之间矛盾日益尖锐，城市病日益凸显。解决北京“空间”危机的出路不在迁都，而在于“展都”，即形成以北京为核心的首都功能承载区。调整疏解非首都核心功能应当按照发挥市场决定作用和政府辅导作用相结合的原则。一方面，着力打破地方封锁、市场垄断，建立健全区域开放统一、公平竞争的共同市场；另一方面，借鉴国内外首都功能疏解的经验，着力制定实施政府引导非首都核心功能调整疏解的政策。

【关键词】首都核心功能 四个服务 京津冀协同发展 首都经济圈 环渤海经济区

【中图分类号】F293

【文献标识码】A

2014年2月26日，习近平总书记在北京主持召开座谈会，听取京津冀协同发展工作专题汇报。他强调，调整疏解非首都核心功能，实现京津冀协同发展，是面向未来打造新的首都经济圈、推进区域发展体制机制创新的需要，是探索完善城市群布局 and 形态、为优化开发区域发展提供示范和样板的需要，是探索生态文明建设有效路径、促进人口经济资源环境相协调的需要，是实现京津冀优势互补、促进环渤海经济区发展、带动北方腹地发展的需要，是一个重大国家战略。

调整疏解非首都核心功能已成为我国城市和区域发展的重要理论和实践问题。本文围绕为什么要疏解、疏解什么、如何疏解几个基本问题，研究提出北京城市功能疏解的基本思路和保障措施。

杨开忠，北京大学政府管理学院教授、博导，中国区域科学协会会长。研究方向为经济地理学、区域与城市经济学、可持续发展理论与政策、中国发展与改革。主要著作有《中国区域发展研究》、《迈向空间一体化》、《改革开放30年来中国区域发展理论与实践》（主编）等。

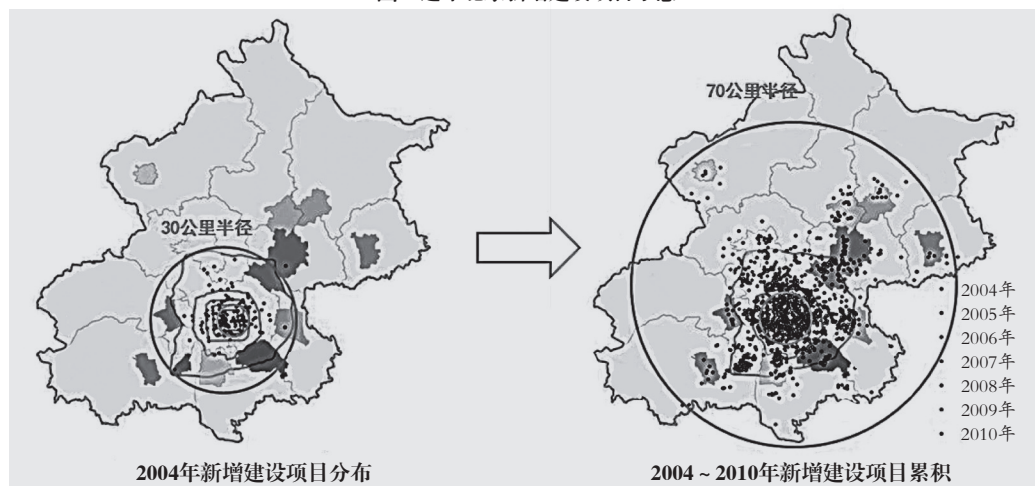
着力解决北京人口、资源、环境、发展矛盾的客观要求

改革开放以来，北京城市经济社会发展水平和“四个服务”实现了从传统到现代“质”的跨越。据统计^①，1978年至2012年，北京人均GDP从797美元上升到13857美元，按可比价格计算增长了11倍，实现了从低收入地区向高收入地区的成功跨越；居民消费水平从330元上升到30350元，按可比价格计算增长了23倍，居民生活率先基本实现现代化。城镇人口从479万增加到1783.7万，城市化率从55.0%上升到86.2%。国际化程度和在全球城市网络中地位不断上升。据英国拉夫堡大学（Loughborough University）全球化和世界城市（GaWC）研究小组的研究，北京已经稳居世界一线城市前列^②。

伴随着经济社会发展水平和“四个服务”从传统到现代“质”的跨越，北京人口、资源、环境和发展之间矛盾日益尖锐，城市病日益凸显。

人口急剧膨胀。1978年至2012年，北京常住人口从871.5万人扩张到2069.3万人，增加了1.37倍，年均增长37.4万人。其中，1995年以来，常住人口增长明显加快，2010年增量达到最高峰101.9万，18年间年均增加52.5万。考虑到我国区域经济从核心区向边缘区的梯度推移和基本公共服务均等化趋势，特别是京津冀一体化发展，北京未来人口年均增加量将继续2011年以来的下降趋势。然而，由于未来一段时间内我国尚处于以城市群为主体形态的城市化时期，如果不痛下决心花大力气控制人口增长，北京人口年均增长量下降到30万人以下的可能性不大。如果按这种态势发展

图1 近年北京新增建设项目示意





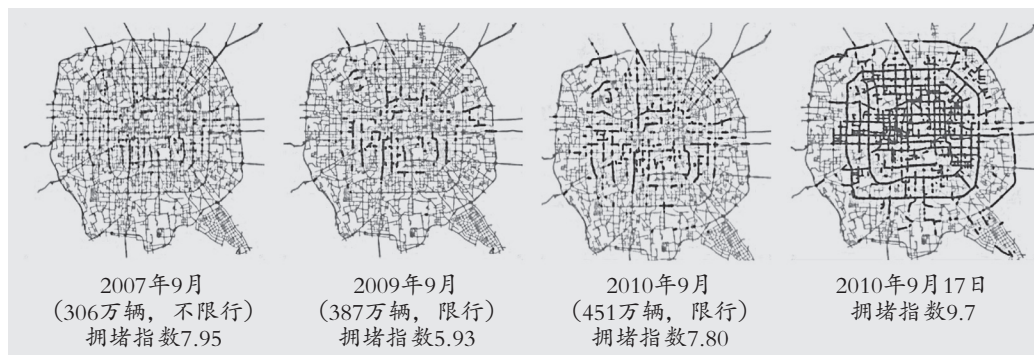
下去,北京常住人口到2020年将达到2324万人以上,从而大大突破2004年《北京城市总体规划》到2020年北京人口控制在1800万左右的目标。

外来人口是北京人口增加的主要方式。1978年至2012年,非户籍常住外来人口,总量从21.8万人扩张到773.8万人,增加了34.5倍,占常住人口的份额从2.5%上升到37.4%。由于外来人口和户籍人口的社会权利和保障的双轨制,人口急剧膨胀不仅给北京资源、环境、交通带来巨大压力,而且不断扩大了北京社会分割的规模,进而给社会秩序和稳定带来不断累加的挑战。

地下水严重超采,生态严重破坏。随着人口和经济聚集,加之多年持续干旱,世纪之交以来,北京缺水形势日益严峻,2001年至2012年间人均水资源只在100~200立方米之间,只及维持人口生存最低标准(300立方

米)的1/3至1/2。为缓解水资源极度紧缺的形势,在提高水资源利用效率^③和跨区域调水^④的同时,北京不得不把地下水作为主要水源,严重超采地下水。2001年至2012年,年度地下水供水量保持在18.3亿立方米,最高年度达到27.2亿立方米,占年度全部用水的比重最高达到70.9%。2004年以后,虽然趋于下降,但2012年仍达51%,地下水年均超采约5.6亿立方米。地下水严重超采,加之大量动用水库库存水和1999~2006年间大幅调减环境用水,导致自然生态严重破坏,这主要表现在:地下水位快速下降,已下降到35米左右,而适宜的地下水位为8~10米;沉降区持续扩大,已达2650平方公里^⑤;主要河流断流、干涸,自然湿地大量消失,河床大面积荒芜和沙化,一些多沙河道成为风沙源;河湖稀释和自净能力显著降低,河湖水质严重污染。同时,地下水水质下降。

图2 北京市不同时期五环内路网拥堵变化情况



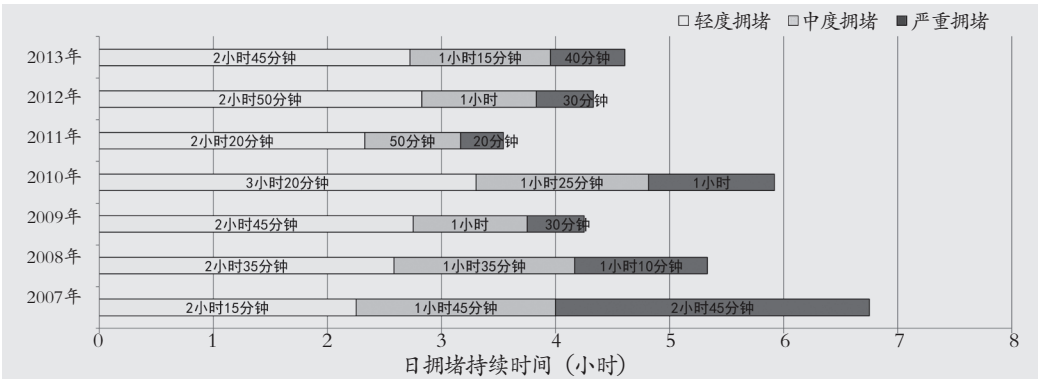
注:2010年9月17日图是晚高峰,那天爆发的交通瘫痪主要是几个因素叠加的结果(机动车尾号4和9限行日、周五晚高峰、双节假期、小雨等),不是交通运行常态。

建设用地迅速扩张，用地资源趋于枯竭。中国科学院地理研究所根据遥感影像估计^⑥，2000年至2010年，北京建设用地年均增加93平方公里。这意味着同期北京人口年平均每增加1万人，建设用地就增加1.57平方公里。按此计算，2003年至2012年，北京建设用地年均增加106.9平方公里，总计增加了962.3平方公里，也就是说，北京建设用地估计已由3085平方公里增加到4047.3平方公里。北京用地资源趋于枯竭，表现在：建设用地规模已远远超过了《北京市土地利用总体规划（2006～2020年）》设定的2010年3480平方公里控制目标，而且较2020年控制目标3817平方公里高出230.3平方公里；北京建设用地中大致80%发生在北京平原地区，按此计算，北京平原地区建设用地3238平方公里，土地开发强度达50.7%^⑦，已与伦敦、巴黎等世界城市同等辐射范围开发强度相当。

交通拥堵严重，通勤时间增加。

2004年以来，全市新增建设项目50%聚集在中心城。2012年，中心城人口由1981年的432万人增至1300多万人，远超2005年城市总体规划提出的2020年850万人以内的控制目标；中心城区建设用地已达到2004年城市总体规划提出的2020年778平方公里的控制目标，中心城区高密度区域扩展至五环。与此同时，城市建设呈现向更大范围扩展的趋势，新增建设项目低密度覆盖区域由30公里半径范围进一步向外扩大。随着城市的扩张和机动车化，交通拥堵和通勤时间增加。近些年来，高峰时段路网拥堵成为常态。根据北京市交通委员会提供的材料，2010年9月17日高峰时段路网平均速度低于15公里/小时，造成北京城大拥堵事件；日均拥堵持续时间都在3个小时以上，2007年达6小时45分钟，其中严重拥堵时间高达2小时45分钟。北京市区居民的通勤时间从2005年的38分钟增加到2010年的43.6分钟^⑧。

图3 2007年至2011年北京交通拥堵持续时间





空气质量显著下降, 大气环境问题突出。改革开放以来, 随着工业化、城市化、机动车保有量和能源消耗的剧增, 北京大气悬浮颗粒物PM10和PM2.5的浓度有较明显的上升趋势, 大气污染已从典型的煤烟型污染转为复合型污染, 细粒子及霾污染已经成为大气污染的关键。有关研究表明^⑨, 2000~2010年, 北京共发生151次重污染天气, 其中69次属于霾污染, 几乎占了重污染天气总数的一半。2011年2月21日、10月23日和12月4日, 北京曾发生3次严重的灰霾天气, 空气污染指数分别为333、407和500, 达到5级重度污染, 其中, 12月4日发生的灰霾天气, 被美国驻华使馆称为严重爆表的毒害天气。北京及首都圈已经成为我国灰霾天气五大高发中心之一。频繁出现的霾天气不仅使公路、水路和机场的能见度降低, 区域极端气候事件频繁, 气象灾害增加, 影响交通安全和正常的社会生活, 而且显著降低空气质量, 引起鼻炎、支气管炎等病症, 甚至影响心理健康、诱发肺癌, 严重威胁人体健康; 同时, 对首都的国际形象造成极其负面的影响。

从大城市成长规律和城市病治理的国际经验来讲, 着力解决北京上述人口、资源、环境、发展矛盾, 应当主要从三个方面着手: 一是提升资源(水资源、能源)、生态服务供给能

力; 二是推进资源节约、环境友好的技术进步、结构优化和管理现代化, 提高资源、生态和环境效率; 三是调整疏解城市功能, 缓解资源环境压力; 四是推进紧凑式发展, 建设人本、高效、包容、可持续的城市。其中, 调整疏解城市功能是极为重要的方面。

北京城市功能疏解基本方向和关键任务

迁都抑或“展都”。为疏解北京城市功能, 缓解北京人口、资源、环境、发展的矛盾, 2000年以来, 一部分人主张整体迁都。诚然, 定都北京是决定北京城市功能聚散的关键历史基础, 也是不可忽视的重要现实因素。据有关方面统计, 北京中心城用地中央单位占60%, 年度申请城市规划调整项目中央占50%。然而, 应该重视的是, 继续定都北京对国家长治久安具有不可替代的重要意义^⑩。除了众所周知的国防意义外, 这主要表现在, 一是平衡南北发展关系。我国北方地区经济地理条件总体上远不及南方地区, 与沿海内地关系一样, 平衡南北关系始终是我国面临的重大发展问题。北京是“三北”地区的经济地理结合部, 在北京定都是促进“三北”地区发展、平衡南北关系的最佳选择; 二是有利于国土生态安全建设。北京地处

我国重要生态脆弱区和生态屏障——北方农牧交错带以南的附近地区，在这里定都有利于决策者更好地重视生态建设，提升国土生态安全水平。因此，北京城市功能疏解应坚持国家首都定位，解决北京“空间”危机的出路不在迁都，而在于“展都”，即形成以北京为核心的首都功能承载区。2014年2月26日，习近平总书记在北京主持召开座谈会，要求北京坚持和强化首都核心功能、调整疏解非首都核心功能，实质上表明了中央作出了“展都”的战略决策。

坚持和强化首都核心功能。按照基本—非基本理论，城市功能一般来讲可分为基本功能和非基本功能。基本功能是为外部市场提供产品和服务的，它是城市发展的决定和支配力量；非基本功能也称为地方功能，是为本地提供产品和服务的，其发展依赖于基本功能，由基本功能及就业人口的需求所决定，并对基本功能有效运行起着不可或缺的辅助作用。

应该特别注意的是，城市基本—非基本功能的现状和规划目标可能是不同的。例如，从现实来看，除居民服务业外，北京非农产业几乎都是北京的基本功能，但其中大部分都不在国务院批复的《北京市城市总体规划（2004～2020年）》规定的北京城市主要基本功能目录范围内。一般来讲，

我们可以把公共政策或规划确认的基本功能及为其服务的非基本功能统称为城市核心功能，城市存在或可能存在的、但非公共政策或规划确认的基本功能及为其服务的非基本功能统称为非城市核心功能。为了发挥城市在地域分工中的作用，实现公共政策和规划的愿景和目标，城市在未来的发展中必须坚持和强化核心功能。因此，不能把“坚持和强化首都核心功能”等同于“坚持和强化首都基本功能”。

具体确定首都核心功能的清单首先要把握公共政策和规划明确的城市功能愿景和目标，即城市性质。新中国成立以来，北京城市性质不断演进。20世纪80年代以前，北京城市定性是国家首都，全国的政治、经济、文化中心。20世纪80年代以后，在坚持国家首都、全国政治、文化中心并确立现代化国际城市、世界古都和宜居城市的同时，北京不再定位于经济中心^①。2008年以来，北京城市性质又出现了新的探索，这主要包括：2008年中共北京市委北京市人民政府正式发布《关于促进首都金融业发展的意见》，提出将北京建设成为具有国际影响力的金融中心；2009年《国务院关于同意支持中关村科技园区建设国家自主创新示范区的批复》提出把中关村科技园区建成具有全球影响力的科技创新中心；2010年习近平同志在北京调研



时提出“五都”概念，即“努力把北京打造成国际活动聚集之都、世界高端企业总部聚集之都、世界高端人才聚集之都、中国特色社会主义先进文化之都、和谐宜居之都”；2011年《北京市加快国际商贸中心建设的意见》提出把北京建设成为国际商贸中心城市。2014年2月26日习近平总书记在视察北京工作时对新的探索做了总结，他指出：坚持和强化首都全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的核心功能，深入实施人文北京、科技北京、绿色北京战略，努力把北京建设成为国际一流的和谐宜居之都，并要求把“五都”概念统筹纳入这一战略定位。显然，中国特色社会主义先进文化之都、和谐宜居之都分别是与国际一流的和谐宜居之都、全国文化中心统一的，而国际活动聚集之都、世界高端企业总部聚集之都、世界高端人才聚集之都应是国际交往中心题中之义。因此，从经济本质来讲，北京国际交往中心就是高价值、高效率、高辐射的世界级总部经济，进而从根本上解决了20世纪80年代以来一直令人困扰的北京城市经济功能的定位问题。

其次，要按照城市性质，进一步修正首都基本功能规划清单。2005年国务院批复的《北京市城市总体规划（2005～2020）》指出，北京城市

的主要基本功能定位包括六个方面：

第一，中央党政军领导机关所在地；第二，邦交国家使馆所在地，国际组织驻华机构主要所在地，国家最高层次对外交往活动的主要发生地；第三，国家主要文化、新闻、出版、影视等机构所在地，国家大型文化和体育活动举办地，国家级高等院校及科研院所聚集地；第四，国家经济决策、管理，国家市场准入和监管机构，国家级国有企业总部，国家主要金融、保险机构和相关社会团体等机构所在地，高新技术创新、研发与生产基地；第五，国际著名旅游地，古都文化旅游地，国际旅游门户与服务基地；第六，重要的洲际航空门户和国际航空枢纽，国家铁路、公路枢纽。为贯彻落实坚持和强化全国政治中心、文化中心、科技创新中心和国际交往中心核心功能的要求，建议对这一基本功能清单做以下具体修正：为凸显文化和科技创新中心的国际功能，将第三条修改为国家和世界主要文化和体育活动举办地，国家主要高等院校及科研院所聚集地；为凸显世界企业总部功能和科技创新中心的核心功能，将第四条调整为国家经济决策、管理，国家市场准入和监管机构，世界高端企业总部，国家主要金融、保险机构和相关社会团体等机构所在地，高精尖技术创新研发基地。

第三，优化调整“四个服务”的内涵和外延。1983年7月，中共中央对北京城市建设总体规划方案的批复，提出了首都“四个服务”的职能定位。2005年1月，国务院对北京城市总体规划的批复中，进一步明确了做好“四个服务”的要求，即“为中央党、政、军领导机关的工作服务，为国家的国际交往服务，为科技和教育发展服务，为改善人民群众生活服务”。实质上，“四个服务”即为规划的首都基本功能服务的非基本功能。因此，要根据“四个中心”定位的要求，重新定位优化调整“四个服务”的内涵和外延，可考虑调整“为中央党、政、军领导机关的工作服务，为国际交往服务，为科技创新和文化发展服务，为改善人民群众生活服务”。

调整疏解非首都核心功能。相对城市核心功能而言，非城市核心功能是指城市存在或可能存在的、但非公共政策或规划确认的基本功能及为其服务的非基本功能的总和。那种把“调整疏解非首都核心功能”等同于“调整疏解非首都基本功能”的认识，是不正确的。从理论上讲，由于非基本功能依赖于基本功能并对基本功能有效运行起着不可或缺的辅助作用，单纯强调“调整疏解非首都基本功能”，不仅将达不到有效疏解北京城市功能的目的，而且可能因基本和非基本在空间上的不合理分离而影响首都功能正常

有效地运行。

调整疏解非首都核心功能应当按照发挥市场决定作用和政府辅导作用相结合的原则，一方面，着力打破地方封锁、市场垄断，实现要素自由流动，建立健全区域开放统一、公平竞争的共同市场，让市场机制在调整疏解非首都核心功能中发挥决定作用；另一方面，借鉴国内外首都功能疏解的经验，着力制定实施政府引导非首都核心功能调整疏解的政策。

首先，在市场经济条件下，尽管政府可以改变企业选择区位的环境，但不能代替企业来决定企业的区位。然而，政府举办之公共事业或政府机构自身的区位则是（按一定程序和规则）由政府自己决定的。因此，建立疏解政府机构自身或政府举办之公共事业，是各国调整疏解首都功能的一个普遍做法。1973年，东京教育大学迁到东京都东北约50公里的“筑波科学城”，并更名为筑波大学；1991年，东京都政府从东京中心区搬迁至新宿副都心；2000年以来，包括法务省、厚生劳动省、防卫省等几乎所有中央省厅的关东地区派驻机构进驻“埼玉新都心”。1973年，韩国在首尔以南约168公里处开始规划发展大德科技园，以政府举办的研究机关和大学主要从首尔迁入为引擎，建设韩国乃至亚洲科技中心；2012年，韩国在首尔以南约



120公里处建成新行政中心城市——世宗特别自治市，包括国务总理室在内的17个政府部门的1.3万名公务员开始迁至世宗。可见，调整疏解非首都核心功能，应当在发挥市场机制决定性作用的基础上，按照集中与分散相结合的方式，着力调整政府机构自身或政府举办之公共事业的区位。为此，应考虑将北京市机关搬迁至通州，以及在北京都市区外围规划建设国家科技城和国家行政新城。

其次，引导非世界级总部经济功能疏解。重点包括：

第一，着力疏解区域流通网络枢纽功能。特别是：加快建设北京大外环，构建京津唐保城际铁路环线、石衡仓津唐秦承张保城际铁路环线，形成首都经济圈快速高速铁路公路综合交通环线，疏解北京作为京津冀区域铁路公路交通网络枢纽功能；培育天津、石家庄、唐山区域性枢纽机场，疏解首都航空运输压力；将（特别是）大红门、动物园服装批发市场等区域性商品批发交易市场迁往市中心50公里以外地区。

第二，调整北京制造业发展定位。2004年国务院关于北京市城市总体规划的批复，同意北京大力发展高技术产业、适度发展现代制造业。然而，制造业发展需要大量用工，而且经验表明，由于北京人缺乏制造业文化，

制造业用工主要来源于外地，这使制造业发展成为北京人口膨胀的重要因素。

因此，应调整北京制造业发展定位，可考虑调整为：积极发展制造业跨国公司总部及其研发功能，全国公司、专业组织和联盟的总部及其研发功能，严格限制非高技术制造企业在京扩建新建工厂，引导制造业重点向北京新机场临空经济区和京津冀沿海地区疏散，实现北京五环内零工厂的目标。

第三，推进郊区农业转型，建设南水北调中线水源区北京现代生态农业基地。2012年北京农业增加值仅占全市GDP的0.8%，然而，农村常住人口占全市常住人口的13.8%，而且总量逐年增加，外来人口占比较大；农业用水占全市用水总量的9.3%，仅次于生活用水，高于工业和环境用水；农业能源消费总量虽然只占全市的1.2%，但万元GDP能耗高达0.778吨标准煤，比工业高出8%，为服务业的3倍。因此，郊区县农业要从提高和维持北京农产品市场自给率转移到改善北京生态环境的定位上来，着力形成以生态功能为主导的郊区农业体系。为此，要抓住北京市南水北调对口协作的战略机遇，把郊区农业战略调整和南水北调中线水源区的战略规划结合起来，明确南水北调中线水源区作为北京现代化生态农业基地的定位，着力推进北京郊区种植业、牧业和渔业重

点向南水北调中线水源区转移升级。

实现北京郊区城市化从外源方式向内源方式的转变。北京郊区的城市化可能有三种不同方式：一是城市郊区化，在这种情况下，中心城区人口和功能迁往郊区新城新镇，郊区城市化伴随中心城区人口和功能疏解，中心城区、新城新镇人口和功能协同升级，同时，没有扩张市域人口的作用；二是农村城市化，在这种情况下，郊区农村人口就业由第一产业向第二、第三产业转换和居住地由农村地域向城镇地域迁移，郊区城市化伴随农村人口规模减少，不会扩张全市人口，但也没有疏解中心城区人口和功能的作用；三是外源郊区城市化，在这种情况下，源于北京以外的人口和产业在郊区城镇集聚，郊区城市化与中心城区、农村的人口和功能转移分割，中心城区、新城新镇人口和产业升级，中心城区集聚、新城新镇蔓延和全市人口膨胀势必同时并存。第一、第二方式都是内源的郊区城市化，显然，他们的结合是郊区城市化的最佳选择。然而，北京郊区城市化却主要是外来人口和产业驱动的。2005年至2012年，北京中心城区以外的郊区常住人口从584.8万人增至841.6万人，增加了256.8万人，其中，外来常住人口由111.7万人增加到306.3万人，增加了194.6万人，占常住人口增

加量的75.8%。同期，北京乡村人口不仅没有减少，反而由251.9万人增加到285.6万人，增加了33.7万人。因此，疏解北京城市功能，控制人口膨胀，必须把新城、新镇、新农村建设与中心城区人口和功能疏解有机结合起来，努力实现郊区城市化从外源向内源方式的转变。

为实现郊区城市化从外源向内源方式的转变，要在中心城区实行最严格的规划、土地、投资等项目源头管理的同时，有计划地把中心城区一些国家和地方举办的大学、科研院所、三甲医院、博物馆、艺术馆、体育馆、媒体等部分或主体设施和功能集散适度地迁移至郊区，建设不同性质的新城和新镇。例如，应在严格控制北京大学、清华大学、中国人民大学、中国科学院大学总体办学规模的前提下，鼓励和支持他们分别将校园及其附属中学、小学、医院、幼儿园等部分设施和功能疏散至海淀山后、昌平、通州和怀柔，并和当地城市化和新农村发展相结合，规划建设高品位的特色新城、新镇和新村。

北京城市功能疏解的保障体制机制

为贯彻上述基本思路，有效疏解北京城市功能，必须创新体制机制，积极制定和实施以下重要措施。



完善市场机制。市场失灵是北京城市功能过度膨胀的重要基础。因此,为发挥市场机制在疏解北京城市功能中的决定作用,必须着力完善市场机制。一要坚决杜绝建设用地划拨、协议出让,建立健全开放、阳光、统一的城乡建设用地市场;二要创建水权、环境权、开发权市场,健全全面反映水、环境、空间资源稀缺性的市场供求机制、竞争机制和价格机制;三要着力纠正水、电、气、热、环境、交通、房地产和公共服务价格扭曲。

创新规划体制机制。土地利用规划和城市规划严重失灵是北京城市功能不合理膨胀的重要原因,究其失灵根源,主要是:规划的有限理性;规划文本缺乏法律效力;利益集团复杂、特殊。因此,有效疏解北京城市功能,必须创新规划管理体制机制,增强规划的有效性。具体来讲,一要推进土地利用规划、城市规划等多规合一,做到全市一张规划图;二要严格规划编制、审批管理,增强规划的科学性;三要严格规划文本的审批,改革北京市空间规划的批准体制,从北京市人民政府报国务院批复调整为由北京市人民代表大会通过报全国人大批准,增强规划的法律效力;三要借鉴美国经验,建立土地开发权转让制度,在规划实施中引入市场机制,建立健全土地用途制度,全面强化城

市成长边界和房屋用途管制;四要整合土地规划、城市规划等空间规划部门,在此基础上,建立新的高规格的首都规划委员会,统一行使空间规划管理职能。

制定实施新的北京市城市总体规划。2012年,国务院批复中关村国家自主创新示范区空间规模和布局调整方案。为确保调整方案落实到位,北京市委、市政府决定启动北京城市总体规划修改工作,组织编制《北京城市总体规划(2004~2020年)》局部修改方案^⑨。考虑到《北京城市总体规划(2004~2020年)》严重系统性失灵,“城市病”十分突出,以及城市与国家新型城镇化规划、京津冀协同发展的新要求,“局部修改”显然是适应形势的,合理的选择应该是抓紧重新制定实施新的北京城市总体规划。从北京城市功能疏解角度来看,新的北京市城市总体规划要特别突出强调:第一,以建设世界级智慧城市为目标,实现城市从外延式的粗放发展向内涵式的精明发展转变;第二,严格控制城市规模,考虑到水资源约束和宜居城市的新要求,到2020年、2030年北京人口规模应分别控制在2400万和2700万左右;第三,巩固提高政治中心、文化中心和国际交往中心功能定位,明确国家创新中心功能定位,凸显首都核心功能和世界性总部功能定位;第

四, 将五环以内确定为限建区域, 部署城市功能疏解的空间载体, 建设一小时都市圈和多中心网络型首都经济圈, 第五, 退耕还湖还林, 恢复湿地, 修复生态与环境, 建设美丽北京。

形成北京与周边地区协同疏解城市功能的长效机制。对北京市全面取消地区生产总值考核, 进一步强化“四个服务”绩效在考核激励体系中的地位和作用。探索建立健全京津冀协同发展委员会和专家咨询委员会, 将北京城市功能疏解作为打造首都经济圈、推进京津冀协同发展的优先领域, 明确北京城市功能疏解的协同攻关的重大任务和项目。着力探索将中关村国家自主创新示范区的先行先试政策在首都经济圈、甚至环渤海地区内延伸扩展, 探索建立北京与周边地区共建功能区的利益分享机制和组织管理体制。中央、地方各拿一定比例的财政资金, 设立京津冀协同发展专项基金和京津冀协同发展银行, 优先支持北京城市功能疏解的协同攻关重大项目, 针对不同类型的搬迁重点任务和项目进行差别化支持。

(本文系国家自然科学基金应急项目《京津冀一体化发展战略研究》[项目批准号: 71441006]和京津冀三省市社会科学界联合会共同资助重大项目《调整疏解非首都核心功能与京津冀协同发展》的成果之一, 在

2013年12月受中国发展基金会委托撰写的咨询报告《北京城市功能疏解问题、思路与措施》的基础上完成)

注释

①北京市统计局、国家统计局调查总队编:《北京统计摘要 2013》, 如无特别说明以下同。

②<http://www.lboro.ac.uk/gawc/gawcworlds.html>。

③据统计, 2001年至2012年, 万元GDP水耗由104.91立方米快速下降到20.07立方米; 人均生活用水整体上由82.9~89.2立方米下降到80立方米以下。2003年以来, 再生水开始成为重要水源, 供水量逐年上升, 2004年至2012年, 再生水由2.1亿立方米上升到7.5亿立方米, 占全部用水量的比重由5.8%上升到20.9%。

④2008年南水北调开始供水, 2012年已达2.8亿立方米, 占全部用水的7.8%。2005年至2012年, 年度应急供水2.5至3.2亿立方米, 占全部用水的7.2%至9.2%。

⑤<http://www.chinanec.cn/website/News!view.shtml?id=118083>。

⑥吴良镛等:《京津冀地区城乡空间发展规划研究三期报告》, 北京:清华大学出版社, 第61页。

⑦郭金龙同志2014年3月1日在市委十一届五次全会上的讲话(下转95页)

(上接83页)指出:北京城市开发强度已经达到22%,扣除山区后达到了57%。

⑧孟斌、郑丽敏、于慧丽:《北京城市居民通勤时间变化及影响因素》,《地理科学进展》,2011年第10期。

⑨李令军、王英、李金香等:《2000~2010北京大气重污染研究》,《中国环境科学》,2012年第1期,第23~30页。

⑩杨开忠:《北京的出路不在迁都》, http://pkunews.pku.edu.cn/zdlm/2008-01/09/content_119923.htm。

⑪与此相配套的是,天津城市逐步定性为北方经济中心。中华人民共和国成立至上个世纪70年代,天津城市一直仅被定性为综合性工业基地。1982年《天津市城市总体规划》首次确定把天津建设成为我国北方的经济中心。1986

年国务院批复《天津市城市总体规划方案》,确定天津城市性质为:拥有先进技术的综合性工业基地,开放型、多功能的经济中心和现代化的港口城市。1999年国务院批复《天津市城市总体规划(1996~2010)》,将天津城市性质提升为环渤海地区的经济中心,要努力建设成为现代化港口城市 and 我国北方重要的经济中心。2006年国务院批复《天津市城市总体规划(2005~2020)》,把天津城市性质进一步提升为:天津是环渤海地区的经济中心,要逐步建设成为国际港口城市、北方经济中心和生态城市。

⑫中共北京市委、北京市人民政府关于贯彻落实《国务院关于同意调整中关村国家自主创新示范区空间规模和布局的批复》的实施意见。

责编/郑韶武

The Beijing-Tianjin-Hebei Grand Strategy and the Future Concept of the Capital —Several Basic Issues on the Adjustment of the Urban Functions of Beijing Yang Kaizhong

Abstract: With the economic and social development and the leap-forward progress of the "four services", Beijing has become more and more international and played an increasing role in the global city network. But the conflict among population, resources, environment and development has been on the rise, leading to prominent "urban diseases". To resolve Beijing's "space" problem, the solution is not to choose a new capital city, but to "display" the current one, that is, to form the capital function bearing area with Beijing at the core. The adjustment of Beijing's non-core functions should adhere to the principle of letting the market decide and the government help. On the one hand, efforts should be intensified to break local blockade and monopoly of the market, and set up the common market which is open and unified and allows fair competition between regions; on the other hand, we should draw lessons from domestic and international experience in capital functions, and focus on the formulation and implementation of policies on the adjustment and redistribution of the non-core functions of the capital city.

Keywords: capital's core functions, "four services", coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region, the capital economic circle, the Bohai Economic Zone