

优化提升首都核心功能

探索中国特色治理“大城市病”路子

辜胜阻 全国人大财政经济委员会 何峥 武汉大学

目前,北京集聚了过多非首都功能,导致人口膨胀、交通拥堵、大气污染、房价高涨、社会治理难度加大,“大城市病”问题突出。京津冀协同发展的一个重要着力点,就是优化提升首都核心功能,走出一条中国特色治理“大城市病”的路子。

把疏解人口、产业与疏解非首都功能结合起来,消除“大城市病”的病因。一个地区所承载的人口和产业必须与当地资源环境相适应,否则,就会出现严重问题。当前,北京面临的人口资源环境矛盾和“大城市病”,根源在于人口和产业过度集中、优质资源和功能过度集中。严峻的形势倒逼北京必须疏解非首都功能和产业,控制人口过度膨胀。应采取严控增量与疏解存量、“市场之手”与“政府之手”相结合的办法,一方面合理确定新增产业“负面清单”,严格限制非首都功能项目上马;另一方面发挥市场在资源配置中的决定性作用,推动一般制造业和区域性批发市场疏解到生产和运营成本更低、市场前景更好的河北一些地区。此外,应打破“一亩三分地”的惯性思维,积极引导教育、医疗等部分公共资源以及行政性、事业性服务机构向周边区域合理转移。

突出正确的城市定位,在疏解非首都功能的同时强化首都功能。《京津冀协同发展规划纲要》将北京明确定位为“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”。北京应紧紧围绕这一定位来谋篇布局。当前应特别注重打造科技创新中心,着力构建“高精尖”的经济结构。发展重点实验室、成果转化基地、科技孵化器,加大科技创新力度;依托科教与金融资源,发展助推创新创业的天使投资、风险投资和股权众筹,为创新活动提供资金支持;依托中关村国家自主创新示范区,进一步推动创新要素集聚联动,营造勇于探索、鼓励创新、宽容失败的社会氛围。

构建“多核多中心多圈层”的城市结构,优化调整城市空间和人口布局。北京是典型的单中心结构,城市功能大都集中在市中心。这给交通带来巨大压力,降低了城市运行效率,加剧了大气污染。今年7月,北京正式提出聚焦通州,加快市行政副中心的规划建设。这将推动北京向“多核多中心多圈层”结构转变。应把提升基础设施建设和公共服务水平放到优先位置,实现基本公共服务均等化,增强卫星城的吸引力;谨防副中心发展陷入“房地产化陷阱”,避免房地产业过度发展、房价高企削弱产业和人口流动的动力。

协同构建产业体系,推动绿色发展。北京应加快清退低附加值、污染型产业,对不符合功能定位的产业进行整体转移,实现发展的高端化、服务化和低碳化。河北则应推动能源革命,实现绿色循环低碳发展。一方面,健全污染企业退出机制,加快淘汰低效率、高污染企业;另一方面,合理承接首都产业转移,对接北京创新型企业,重点发展高端装备制造业,以此带动产业升级和产城融合。

深入推进交通一体化和开发式扶贫,促进区域协调发展。解决“大城市病”不是甩包袱,而是通过实实在在的举措,缩小北京同周边区域的发展差距,形成京津冀协同发展新格局,并在其中实现北京自身的良性发展。为此,应高度重视推进交通一体化和开发式扶贫。交通一体化是京津冀协同发展的先行重点领域之一,突破口在于实现“五个一体化”:公路网络一体化、交通运输枢纽一体化、交通运输管理一体化、交通运输服务一体化、物流发展一体化。同时,建立三地顺畅的协商、决策机制和科学合理的成本分担机制,突破交通硬件建设中的资金瓶颈,打通“断

头路”；打破行政壁垒，建立统一的管理体系，改变体制分割、管理分治、资源分散局面。京津冀不同区域之间发展差距悬殊，必须坚持改革创新，探索协同发展的新路子。应建立健全财政专项转移支付与生态补偿机制，为贫困县脱贫提供必要的财力支持。贫困县应依托自身优势，发展特色产业，提升自身“造血”能力。比如，河北崇礼大力植树造林，入选国家首批“碳汇城市”。这既能为北京涵养水源和减少污染，又能为地方发展带来收益。