

2017年4月25日

高級經濟研究員 王春新

## 雄安新區的發展前景與香港機會

### 內容提要

日前中央決定設立雄安新區，成為海內外關注的焦點。雄安新區無疑是全面貫徹新發展理念、並為全國示範的奠基之作。它將集中疏解北京非首都功能，促進京津冀城市群協調發展以及中國南北經濟均衡發展。要發揮此重要功能，關鍵在於發展模式的改革創新，包括把綠色發展放在首位，打造以科技創新為主導的產業發展模式，打造全新的房地產發展及基本公共服務一體化的共享新模式。香港在綠色環保、投融資、城市管理、開放發展等領域仍有不少參與機會，需要好好把握機遇，參與發展及提供優質的支援服務。

本月初中國最高決策層決定設立雄安新區，稱之為“繼深圳經濟特區和上海浦東新區之後的又一具有全國意義的新區”，強調此乃“千年大計、國家大事”。決定一出，立馬成為海內外關注的焦點和最熱烈討論的話題。筆者認為，在國家改革發展進入突破階段的關鍵時刻，雄安新區作為一項重大的歷史性戰略選擇，具有超然的功能定位，也擁有極好的發展條件，如能借助改革創新打造出新的開發模式，未來發展前景完全可以看好。

### 一. 全面實踐新發展理念

在當代中國，被稱為“千年大計”的開發項目並不多見。即使是1980年設立深圳經濟特區和1992年設立上海

浦東新區，也沒有類似的提法，可見雄安新區應該擔担着更為重要的歷史使命，那就是為全面實踐新發展理念提供示範，積極打造全新的城市發展模式，並從疏解北京非首都功能開始，也就是習近平主席所說的“重點打造北京非首都功能疏解集中承載地，建設一座以新發展理念引領的現代新型城區。”這是針對當前北京乃至全國面對的迫切問題而提

出的，既是短期需要，又有長遠打算；既立足局部，又放眼全局，因而是奠基之作。

如所周知，鑑於中國經濟進入新常態後各種矛盾和問題日益凸現的新形勢，十八屆五中全會提出創新、協調、綠色、開放、共用等五大發展理念，它們都有很強的針對性：創新發展旨在破解中國經濟大而強、傳統動力衰減之難題；協調發展是為了解決產業、城鄉及區域發展中各種失調失衡問題；綠色發展是要打破傳統工業化老路下的資源環境約束；開放發展是為了解決對外開放品質和水準不高的問題；共享發展目的是補齊民生建設滯後、人民獲得感不足的短板。這是未來中國的發展大道，也是關係發展全局的一場深刻變革。但從提出一年多來年的實踐情況看，雖然這五大理念得到廣泛認同，但矛盾和問題依然存在，甚至局部還有所惡化，尤其是華北地區霧霾加重、全國股市大起大落、中心城市樓價泡沫急升、社會流動性下降、一線城市不再是人才流向的第一目標等帶來的沖擊，說明要全面實施新發展理念，其實難度不小，如何破題很值得深思。設立雄安新區正好是為破題而來，無疑是全面貫徹新發展理念、並為全國示範的奠基之作。具體可從如下三個層面來看：

第一個層面，集中疏解北京非首都功能。這是貫徹綠色發展理念的一大試驗，改革開放近四十年來，中國人口向城市大量集中，城鎮人口從 1978 年的 1.7 億，猛增到 2016 年底的 7.9 億人，導致各城市交通擁擠不堪，環境每下愈況，樓價高企難下，資源壓力日增，大城市病十分突出。千年古都北京尤為嚴重，既是名富其實的“首堵”，又常常陷入“十面霾伏”之中。多年來北京以攤大餅的方式擴張，儘管目前已擴至六環，但交通擁堵現象卻越來越嚴重，大大增加了日常出行時間及降低生產生活效率。據統計，去年底北京汽車保有量高達 548 萬輛，為全國城市之最，大大超過上海的 322 萬輛，更是香港的 7 倍有多；汽車數量暴增帶來的尾氣大量排放，成為空氣污染的主要來源之一，嚴重影響了民眾的健康和生活素質。去年冬天北京連番出現嚴重霧霾，連續多天不見天日，“逃離北京”、“霧霾移民”成了最常見的熱名詞；北京的高樓價更是令人不堪重負，剛成為熱點話題的天價學區房，實乃現實生活的一大寫照。

值得注意的是，過去搞京津冀一體化，本來設想把部份非首都功能疏解到天津去，但天津也面對和北京同樣的大城市病，根本幫不上忙；後來又在通州設立了北京市副中心，仍在北京市管理範圍內，且滿打滿算也只能疏解四十萬人左右，相對北京市逾兩千萬的龐大人口，實在不是一個數量級的，還是解決不了大問題。

根據紐約等國際大都會的經驗，解決大城市病基本上是另起爐灶，採用“跳出去建新城”的辦法。雄安新區正好跳出北京，在離北京和天津各 110 公里的河北雄縣、容城和安新三縣及周邊部份地域打造新城。這裡區域優勢明顯，交通便捷順暢，生態環境較好，開發程度較低，發展空間充裕，起步面積約 100 平方公里，中期發展區面積約 200 平方公里，遠期控制面積約 2000 平方公里，略大於深圳，是浦東新區的 1.7 倍，未來至少可以容納 1000 萬人口，完全可以接收從北京疏解出來的非首都功能。

那麼，未來北京有哪些功能會遷到雄安呢？這首先要搞清什麼是首都功能。2014 年 2 月習近平總書記視察北京時，首次對北京的核心功能做出過明確定位，要求堅持和強化北京作為全國政治中心、文化中心、國際交往中心、科技創新中心的核心功能，深入實施人文北京、科技北京、綠色北京戰略，努力把北京建設成為國際一流的和諧宜居之都。隨後，國家發改委也提出以“幾個一批”來推動非首都功能的疏解工作，包括“一批製造業”、“一批城區批發市場”、“一批教育功能”、“一批醫療衛生功能”、“一批行政事業單位”等等。也就是說，除了習主席所提的四大中心外，理論上國家發改委所談到的“幾個一批”，除了製造業和批發市場已遷移到河北其他城市之外，現有在京的行政事業單位、教育機構和醫療機構，都可以疏解到雄安新區，甚至部份企業總部、金融機構和研究機構等，也有機會全部或部份向雄安遷移。

集中疏解北京的非首都功能，是現階段雄安新區的首要任務，也是戰略起點，潛力很大。以教育機構為例，2015 年底北京共有各類高學校 3400 多所，在校學生 373 萬人，其中高等教育機構 175 所，在校學生 189 萬人，包括普通中專、成人中專、技工學校、職業中學和工讀學校在內的普通中學共有 768 所，在校學生 65 萬多人，其中不少教育機構是可以疏解到雄安新區的。又如北京共有衛生機構超過一萬家，其中醫院逾 700 家，在職人員超過 32 萬人，這些衛生機構不一定要全部集中在北京。未來這些非首都功能的機構一旦遷移到雄安，其他相關配套服務人員也會跟着過去。可以設想，如果未來北京能有 20-25% 的人口疏解到雄安，就可為首都提供一個更大的戰略騰挪空間，北京的環境和資源壓力就會大為減輕，大城市病就好了一半。由此可見，雄安新區集中疏解非首都功能，首先是貫徹綠色發展理念的直接體現。

值得注意的是，中央政府決定一出，中國航天科技、中國中電、

中石化、中聯通、中國中冶、中國鐵建等多家央企紛紛響應，中國船舶行業唯一一家世界 500 強企業、主要從事海軍裝備、民用船舶及配套、非船舶裝備研發生產的中船重工，第一家宣佈遷址雄安。相信未來會有更多機構以實際行動呼應雄安新區建設發展，使差不多是“白手起家”的雄安新區實現超常規、高速度發展。

第二個層面，是促進京津冀城市群協調發展。這是貫徹協調發展理念的一大行動。京津冀一體化作為中國經濟發展的三大戰略之一，早已實施多年，然而北京一市獨大的格局始終沒有改變；天津雖跟隨其後，近些年也在努力追趕，包括高起點規劃發展天津濱海新區等，但對比北京仍有不少距離；河北省更是塌陷之地，雖然北京向河北轉移了不少工業，但由於擴張無度，也帶來更嚴重的污染，近年來被迫作為去產能的主要對象，致使其經濟增速始終排在全國之尾，發展水平與京津兩地呈現“斷崖式”差距。根據統計數字，去年北京 GDP 為 24899 億元(人民幣，下同)，是天津的 1.4 倍，財政收入超過 5000 億元，而天津還不足 2800 億元；河北人均 GDP 只有 4.3 萬元，只有北京的 37%，比全國平均都要低兩成。可見，河北的短板最需要填補。

設立雄安新區給河北帶來極大的發展機遇。未來它不僅可直接增加河北的經濟總量，也可以帶動石家莊、保定、張家口和邯鄲等城市的發展，形成京津冀城市群百花齊放的良好局面，進而發揮帶動冀中南、提高河北省整體發展水平乃至影響全國的重要作用。試想未來雄安新區的 GDP 若達到深圳的水平，就可使河北增加逾六成的經濟總量，在全國名列前四位；人均 GDP 可提升 40% 左右，並超越全國平均水平。若加上其帶動河北其他城市發展產生的經濟效應，昔日作為直隸省的河北將可以與京津平起平坐，真正形成三足鼎立格局。

第三個層面：促進中國南北經濟均衡發展。這是貫徹協調發展理念的另一個重要行動。在中國北中南三大城市群中，京津冀城市群的發展程度顯然是最低的。去年長三角和珠三角的 GDP 總量分別為 2.3 萬億美元和 1.4 萬億美元，是京津冀的 2.1 倍和 1.3 倍，人均 GDP 分別達到 1.5 萬美元和 2.12 萬美元，而京津冀只有 1 萬美元左右。從貿易進出口和外商投資來看，京津冀地區的差距更大。如果把雄安新區發展起來並帶動周邊城市發展，那麼京津冀地區的 GDP 總量就可以追上甚至超越珠三角大灣區，人均 GDP 也有機會逐步接近長三角城市群的水平，中國經濟北輕南重的格局就有望得到改變。

## 二. 關鍵在發展模式創新

雄安新區要能發揮如此重要的功能作用，關鍵在於發展模式的改革創新，跳出現有城市發展的老套路、舊思路，走出一條新型的城市發展道路。發展模式創新是全方位的，其中最重要的是如下四大創新：

一是把綠色發展放在首位，絕不走先污染、再治理的老路。根據習主席提出的規劃建設雄安新區的七大重點任務，雄安新區首先把建設綠色宜居城市放在第一位，努力營造優美生態環境，構建藍綠交織、清新明亮、水城共融的生態城市。基於一頂層設計，未來雄安新區在總體規劃、控制性規劃和詳細規劃上都會把綠色生態作為第一目標，並在產業佈局、交通體系建設、城市管理、融合發展等領域，全面貫徹綠色發展新理念。按照雄安開發的總體佈署，體現綠色發展的其中一項重要工作，是保護和條復華北平原最大的淡水湖泊、總面積達366平方公里、被譽為“北國江南”的白洋淀的生態功能，使之成為雄安新區的生態“心肺”，同時把白洋淀流域生態修復作為一項重大工程同步展開。

二是打造以科技創新為主導的產業發展模式。雄安新區要補足京津冀及至中國南北協調發展的短板，需要具競爭力的強大產業成為支撐，把北京非首都功能疏解到雄安只是集聚資源發展產業的第一步。目前雄安新區的產業基礎要弱於當年的浦東新區和天津濱海新區，未來需要建立在京津冀乃全國具優勢的產業體系，實現超常規發展，這就需要把創新驅動成為其發展的根本動力，也就是要走深圳獨樹一幟的高科技產業發展之路，打造中國創新驅動發展的新引擎。最近國家發改委就表示將支持雄安新區從創新載體、運行機制、發展環境等方面營造良好新氛圍，吸引高端創新人才和團隊，努力打造中國創新高地和國際一流科技新城，未來雄安新區將大力培育建設綠色智慧城市所需要的相關產業以及國家十三五規劃重點發展的核心產業，包括環保產業、物聯網、新一代資訊科技、生物醫藥、新能源、數字創意以及國防工業等，為雄安新區的崛起提供強有力支撐，真正成為新發展理念的創新發展示範區。

三是採取全新的房地產發展模式，使房屋真正回歸居住屬性。當前中國經濟社會的發展已被房地產深度捆綁，成為剪不斷理還亂的大難題，導致整體經濟脫實向虛，貧富分化日趨嚴重，影響了經濟社會的健康發展。雄安新區將實踐“房子是拿來住的、不是拿來炒的”的新定位，可能採取一套全新的房地產發展模式，新城將不允許全面開發商品房，試行以公租房和廉租房為主的建設模式，從而成為破解地

方政府土地財政和投資投機主導模式的突破口，使房屋從投資/投機屬性真正回歸到居住屬性，大幅度降低投資及居住成本，並以良好的居住環境吸引實業家、創業者和科創人才、尤其是年輕人，形成科技創新人才和企業人才的集聚效應，為發展高端新興產業創造最佳條件。雖然房地產具體政策尚未出台，但從目前當地對房地產市場採取凍結全部房產過戶、嚴禁地產中介進行房地產買賣交易等嚴格限制措施來看，阻止炒房客和地產商進入應不是權宜之策，而是為實行新房地產發展模式鋪路。

四是推行基本公共服務一體化的共享新模式。共享既是五大新發展理念之一，也是經濟繁榮和社會發展的終極目的。“堅持以人民為中心、注重保障和改善民生”是習主席提出的雄安開發必須做到的“四個堅持”之一，相信將體現在雄安新區對公共服務分配採取的創新模式當中。除了房屋問題之外，未來雄安新區內部在戶籍、教育、醫療等公共服務方面，可能破除非均等化的軟約束，甚至在北京和雄安新區之間都有機會實踐公共服務一體化的創新思維，為提升京津冀城市群的資源配置效率創造條件。

### 三. 香港的機會

在國家以新發展理念打造雄安新區這一新戰略上，香港雖然在高科技產業、房地產模式和共享發展成果等方面暫時不能提供太多有益及可借鑑的經驗，但在綠色環保、投融資、城市管理、開放發展等領域仍有不少參與機會。具體而言：

一是在綠色環保方面提供支援。近些年來，香港在綠色環保方面下了不少功夫，包括劃設效野公園、控制城市生活排污、保護維港水質、機動車用油採用高等級歐洲標準以及與廣東進行區域環保合作為所有發電廠安裝脫硫裝置等等，可以為雄安新區提供參考。香港眾多環保企業都可為雄安提供服務，或提供環保技術，或擔任顧問提供解決方案，或提供先進環保設備，與雄安共同實踐綠色發展新理念。

二是在投融資方面提供協助。未來雄安發展需要大量資金，香港金融業擁有很大的優勢和難得的有利條件，可以提供多功能的服務和多方面的支援。一方面，香港金融機構可在銀團貸款、項目貸款、發行債券以及基金等傳統領域，以創新方式向雄安科技創新和戰略性新興產業提供融資，吸納較為成熟的創新項目來港上市及資本運作。另一方面，未來雄安將加大金融支持創新驅動發展戰略的力度，重點是構建普惠性創新金融支持政策體系，從而為香港商業銀行、投資銀行、

創投基金、資產管理、保險等機構帶來創新合作的良機。換言之，香港可為雄安創新活動提供國際化和規範化的融資平臺，成為雄安創新企業在海外的金融服務中心。

三是幫助提升城市管理水平。雄安要打造中國城市發展的新樣板，除了全面貫徹新發展理念外，還要在提升城市管理上下功夫。香港城市管理水平居亞洲前列，完全可以提供借鑑。以交通管理為例，雖然北京的汽車數量比香港為多，但車輛密度計算，北京平均每平方公里擁有的車輛只有 334 輛，而香港是 682 輛，車輛密度是北京的兩倍有餘，但香港甚少出現大堵車問題，可見在北京和天津在城市管理上仍有很大潛力可挖，雄安新區可參照香港經驗，把城市管理提升至國際一流水平。

雄安新區作為千年大計工程，除了高起點規劃外，未來推展將會很快。根據最新透露的發展路線圖，雄安新區在 3 年內將建成骨干交通路網，100 平方公里起步區基礎設施、產業佈局基本形成，顯現新城雛形；5 年後起步區基建全部完成，新城核心區基本建成；到 2030 年，建成一座綠色低碳、資訊智能、宜居宜業的現代化新城。香港需要把握機遇，跟上雄安新區建設步伐，提供獨特的優質服務支援，並為香港帶來新的發展動力。