

协同发展看京津冀

因都而兴北京城
两会展览代表驻足

2021年1月23日,北京市第十五届人大第四次会议在北京会议中心隆重开幕。为配合这次大会审议的《北京历史文化名城保护条例(草案)》,市人大常委会城市环境建设保护办公室、北京市规自委、北京青年报社联合承办了大型展览“擦亮历史文化金名片 北京名城保护再出发”,走进会议楼,迎面16块深红底色的展板和金字的标题分外引人注目,镶嵌其内的大屏幕滚动播放着《北京金名片》视频短片,展板中第一个标题就是“因都而兴北京城”。

参加北京市十五届人大四次会议的代表和参加市政协十三届四次会议的委员们纷纷驻足仔细观看展览。市人大代表马兵结合展览谈了石景山“模式口”地区对“古都风韵”的保护;政协委员宋慰祖结合展览谈了名城保护需要建立“历史观和预见性”。

此次展览用大量案例传递出一个鲜明的主题:那就是北京是城,更是都,北京城的历史文化与悠久的建都史密不可分。自金中都定在燕京(今北京)至今870年,北京因“都”而立、因“都”而兴,北京的最大市情就在于,这座城市是社会主义大国首都。

2014年2月,习近平总书记考察北京时明确提出首都四个中心战略定位,提出了建设国际一流的和谐宜居之都的战略目标。党的十八大以来,北京始终沿着习近平总书记指引的方向,风雨无阻,砥砺前行,从“北京发展”转向“首都发展”,从“单一城市发展”转向“京津冀协同发展”,从“聚集资源求增长”转向“疏解功能谋发展”,踏上了全面建设社会主义现代化新航程。

十年来,贯穿整个航程的,是北京对都与城认识的深化。从当年建设“首都经济”,再到“新时代首都发展”,体现了对首都工作特点规律认识的不断深化。北京市第十三次党代会报告指出,首都工作关乎“国之大者”,建设和管理好首都,是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

北京作为首都,始终把服务保障政治中心摆在首要位置。北京严格落实首都功能核心区控规,稳步推进核心区功能重组,新中国成立70周年、建党100周年庆祝活动等一系列重大活动的顺利举办,生动说明了北京为服务保障政治中心的能力不断提升。此外,北京的国际交往中心、全国文化中心、科技创新中心的战略功能也不断增强。

京津冀协同发展的国家战略同“疏解非首都功能”密切相连。建设一个什么样的首都?怎样建设首都?要促进新时代的首都发展,必然要进一步处理好“都”与“城”、“舍”与“得”、疏解与提升、“一核”与“两翼”的辩证关系。对于有着3000多年建城史、870年建都史的北京,这既是超大城市治理的逻辑线,也是高质量发展谋篇布局的指挥棒。习近平总书记指出,以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”的京津冀协同发展战略,让首都从聚集资源求增长走向疏解功能谋发展的广阔天地,“都”的功能不断深化和凸显,“城”的服务与发展也日渐提升。

实现“都”的功能
推进“城”的发展

协同发展年年加力
首都功能日益凸显

既为“都”,也为“城”,北京始终围绕“都”的功能谋划“城”的发展,以“城”的更高水平发展服务“都”的功能。北京承载着2000多万人口,但超大城市发展不是“摊大饼”,以减量发展促进“城”的高质量发展是新时代首都发展的主线。笔者梳理近年来北京市政府工作报告发现,北京紧紧抓住疏解非首都功能“牛鼻子”,让首都功能不断优化、京津冀协同发展不断深化,可以说,疏解非首都功能就是对都与城关系深化与升华的一次生动实践。

2018年北京市政府工作报告对过去五年工作进行总结时指出,五年来,北京将城市转型和京津冀协同放在突出位置。北京立足首都城市战略定位,深刻把握“都”与“城”、“舍”与“得”、疏解与提升、“一核”与“两翼”的关系,推动城市发展理念和发展方式加快转变。紧紧抓住疏解非首都功能这个“牛鼻子”,有力开展疏解整治促提升专项行动。《报告》中呈现的北京五年来的“疏解策”可谓亮点纷呈:全力支持雄安新区规划建设,与河北省签订战略合作协议,确定了8个重点合作领域及一批先期支持项目;全面落实《京津冀协同发展规划纲要》,交通、生态环保、产业三个重点领域实现率先突破。

2019年北京市政府工作报告在回顾过去一年工作时指出,过去的一年是新版北京城市总体规划实施的开局之年。北京将全面实施城市总体规划放在首位,这一年北京市完成总规45项年度任务,立足“一核两翼”联动发展,京津冀协同发展扎实推进。同时,在当年的工作部署中,北京也围绕落实城市总规,对推进疏解整治促提升专项行动、推动京津冀地区高质量发展做了更为具体的安排。特别提出

北京要建立总规引领、全域管控的空间规划体系,在总规框架下进一步优化首都功能定位。

2020年北京政府工作报告以较大篇幅回顾了“京津冀协同发展取得重大标志性进展”,例如过去一年,北京疏解整治促提升专项行动深入推进,退出一般制造业企业399家,疏解提升市场和物流中心66个,拆除违法建设腾退土地5706公顷,核心区背街小巷环境整治提升三年行动任务顺利收官,1255条通过市级达标验收。

协同发展不断取得实效的同时,我国也迈入“十四五”时期。2021年北京市政府工作报告明确了北京“十四五”时期主要目标,其中“京津冀协同发展水平明显提升”占据重要位置。报告提出,“十四五”时期,北京疏解非首都功能取得更大成效,城市副中心框架基本成型。“轨道上的京津冀”畅通便捷,生态环境联防联控联治机制更加完善,区域创新链、产业链、供应链布局取得突破性进展,推动以首都为核心的世界级城市群主干构架基本形成。

在2022年北京市政府工作报告中,进一步强调新的一年要继续强化规划战略引领,“形成京津冀世界级城市群主干构架”。

2023年北京市政府工作报告在总结过去五年工作时,将全面落实首都城市战略定位、疏解非首都功能作为过去工作的重点。过去五年,北京城市发展格局实现历史性变革,完成总规实施第一阶段减量发展任务,首都功能更为凸显。京津冀协同发展方面,通过两轮疏解整治促提升专项行动,8个区及北京经济技术开发区率先实现基本无违法建设区创建目标,副中心发展生机勃勃,与北三县一体化高质量发展稳步推进。

在部署今年工作任务时,报告强调,要坚持内部功能重组和向外疏解转移双向发力,推动区域基础设施、生态环境、科技创新、产业布局、公共服务协调联动水平进一步提高,携手京津冀共同打造现代化首都都市圈。可见疏解非首都功能、推动京津冀协同发展已进入深化阶段。

纵观政府工作报告中对京津冀协同发展的落实部署工作,可以看出北京在不断深化对“都”与“城”关系的认识,牵住“牛鼻子”不断疏解非首都功能,强化“首都功能”,由此带动了京津冀协同发展,现代化首都都市圈加速形成。

规划明确“都”的功能
与“城”的路径

先布棋盘再落子。都与城相携而行,离不开规划制度安排。笔者梳理发现,从《京津冀协同发展规划纲要》、新版《北京城市总体规划(2016年—2035年)》再到北京市“十四五”规划纲要,党中央和市委、市政府对“建设一个什么样的首都、怎样建设首都”做出了明确的顶层设计和制度安排。习近平总书记指出,“考察一个城市首先看规划,规划科学是最大效益,规划失误是最大浪费,规划折腾是最大忌讳。”当蓝图绘就,一幅“都”与“城”相融共生、京津冀协同发展的画卷也徐徐展开。

2015年6月9日发布的《京津冀协同发展规划纲要》从国家战略的层面深刻剖析了导致北京“大城市病”的深层原因。过去,京津冀地区战略定位缺乏统筹,功能布局不够合理。北京集聚了过多的非首都功能,这是造成“大城市病”的深层次原因。此外,三省市之间发展定位衔接不够,城镇体系结构失衡,京津两级过于“肥胖”,周边中小城市过于“瘦弱”,城市群规模结构存在明显“断层”。

正是过去对“都”与“城”认识上存在短板,《规划纲要》明确了区域功能定位,提出要以“一核、双城、三轴、四区、多节点”为骨架,推动有序疏解非首都功能。其中“一核”就是北京,北京是京津冀协同发展的核心,而把有序疏解非首都功能、优化提升首都核心功能、解决北京“大城市病”问题则是京津冀协同发展的首要任务。

在党中央、国务院对京津冀地区协同发展从国家战略层面进行统筹规划后,北京市也系统谋划首都未来可持续发展新蓝图,编制了《北京城市总体规划(2016—2035年)》,并在2017年9月经党中央、国务院批复正式实施。

在“都”与“城”关系不断明晰后,北京市“十四五”规划纲要则为进一步优化首都功能、强化“一核两翼”联动发展绘好路线图。“十四五”规划纲要从精准推动疏解整治促提升、高水平建设城市副中心、主动支持雄安新区建设、推动形成更加紧密协调发展格局等多方面为京津冀协同发展指出了实现路径,两翼中城市副中心每年保持千亿以上的投资强度、雄安新区要建设高效协同的创新平台,到2025年,要推动以首都为核心的世界级城市群主干构架基本形成。

(李娜)