

【庆祝中国共产党成立100周年·雄安新区建设研究专题】

# 雄安新区规划建设的进展、困境与突破\*

田学斌 曹洋

**摘要:**雄安新区设立以来,在城市规划编制、基础设施建设、非首都功能承接和改革开放等方面取得明显进展,在高起点规划和高标准建设方面进行创新。当前,雄安新区规划建设也存在一些现实困境,如基础设施建设面临巨大的资金缺口,承接北京非首都功能面临公共服务落差大、产业配套不完善和功能错位等难题,新兴产业发展需要“平地起高楼”,改革开放需要向深度广度拓展。雄安新区迫切需要找到摆脱困境的发展路径,建立新型基础设施投融资模式,精准承接北京非首都功能疏解,推进传统产业升级、创新生态构建和新兴产业集聚,努力打造新时代改革开放的“新地标”。

**关键词:**雄安新区;规划建设;进展成效;现实困境;突破路径

**中图分类号:**F061.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)02-0025-08 **收稿日期:**2020-12-25

**\*基金项目:**2020年度河北省社会科学发展研究课题“雄安新区规划建设的进展、经验与困境摆脱”(202007019); 2018年度河北省社会科学发展研究课题“京津冀构建区域产业价值链驱动产业升级研究”(201803020215);2020年度河北经贸大学京津冀协同发展科研专项重点课题“京津冀产业协同发展的政策效果评价”(JXT2020ZD04);2021年度河北经贸大学“新财经”科研专项重点项目“‘新财经’改革的内涵、框架及实现路径”(2021XCJ14)。

**作者简介:**田学斌,男,河北经贸大学经济研究所所长,雄安开发研究院常务副院长,京津冀一体化发展协同创新中心专职副主任,研究员,博士生导师(石家庄 050061)。

曹洋,女,河北经贸大学助理研究员(石家庄 050061)。

党的十九大报告提出:“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展,高起点规划、高标准建设雄安新区。”2021年是雄安新区批复设立4周年,也是京津冀协同发展中期目标和远期目标的交汇转换之年。系统梳理雄安新区高起点、高标准、高质量规划建设的最新进展,分析雄安新区规划建设面临基础设施建设资金缺口大、非首都功能落地难、新兴产业发展无中生有、改革开放拓展难等现实困境,探索雄安新区摆脱困境的实现路径,具有重要的现实意义。

## 一、雄安新区规划建设的最新进展

雄安新区是京津冀协同发展向深度广度拓展进程中的又一重大战略布局。自2017年批复设立以来,雄安新区在城市规划编制、基础设施建设、非首都功能承接和改革开放等方面取得明显进展,为“十四五”时期经济高质量发展奠定了坚实基础。

### 1. 高起点组织规划编制和城市设计

雄安新区的规划不仅影响新区高标准建设的质量和品位,也影响未来城市治理的成本和效率。雄安新区高起点组织各类规划编制,启动城市设计

全球招标,最终形成“1+4+26”规划体系和“1+N”政策体系。此外,雄安新区容东片区、容西片区、雄东片区和雄安站枢纽片区4个重点片区的控制性详细规划获批,雄县、容城、安新县城及寨里、昝岗5个外围组团的控制性详细规划编制完成,形成规划体系对“一主五辅”城乡空间的全部覆盖,为雄安新区“一张蓝图干到底”提供了坚实保障。目前,雄安新区规划编制的顶层设计已经基本完成,正在转入高标准建设和高质量发展的新阶段。

### 2.高标准推进重大基础性项目建设

为推动重大国家战略落地见效,雄安新区率先启动“四大片区”(容东片区、高铁站片区、启动区和起步区)、“十大工程”和“67项重点项目”。在对外骨干交通路网建设方面,京雄城际铁路、京雄高速、雄安站综合交通枢纽等一批重大标志性工程开工建设,“四纵两横”高速铁路网和“四纵三横”高速公路网相互交织。在水利防洪工程建设方面,高标准建设白洋淀引黄大树刘泵站、南拒马河防洪治理等工程项目。在白洋淀生态环境治理方面,多次实施引黄入冀补淀、南水北调生态补水等白洋淀补水工程,白洋淀逐步恢复“华北之肾”功能。在植树造林方面,率先启动“千年秀林”工程,截至2019年底,已累计完成造林31万亩,栽植苗木1400万棵。在起步区和启动区的市政基础设施建设方面,市民服务中心、公共资源交易中心等建成投入使用,商务服务中心、国际科技成果展示交易中心等加快推进,主次干道、地下空间、治水治污、能源保障等配套项目同步建设。

### 3.高质量谋划功能布局和产业承接

雄安新区明确了重点承接的功能清单,坚持高规格、高起点承接北京非首都功能疏解和产业升级转移,重点承接在京高校、科研院所、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位及高端高新产业等,对不符合雄安新区定位的产业坚决不要。为了精准有序承接,雄安新区专门为北京高科技企业入驻开辟“绿色通道”。截至2020年3月27日,雄安新区本级注册企业2184家,其中北京企业1670家,占比达到76.4%,首批入驻雄安市民服务中心的26家高端高新企业中有90%来自北京。为了吸纳北京高端创新要素资源,雄安新区与中科院共建雄安创新研究院,谋划和筹建清华大学智能实验室等25个重大创新平台,启动雄安中关村科技园建设,12家创新型企业入驻科技园区。为支持雄安新区提升基本公共

服务水平,北京出资援建的“三校一院”(北京市北海幼儿园、史家胡同小学、北京四中、宣武医院)交钥匙项目全面启动,北京援助的4所学校雄安校区挂牌成立。

### 4.高水平推进改革开放取得新突破

在行政管理体制方面,设立了河北雄安新区工作委员会和河北雄安新区管理委员会,构建了“大部制——扁平化”的行政管理机构,形成精简高效的行政管理体制。在行政审批方面,赋予雄安新区省级经济社会管理权限,目前可办理行政许可事项基本全覆盖,实现“一枚印章管到底”。河北省政府印发《关于河北雄安新区建设项目投资审批改革试点方案》,推行以“一会三函”审批为重点的工程建设审批制度改革,大幅减少审批环节和压缩审批时限,降低企业制度性成本。在投融资平台方面,设立了中国雄安建设投资集团,初期注册资本金100亿元,成为雄安新区开发建设的主要载体和运作平台。在对外开放方面,批复设立了河北自由贸易试验区,成立了雄安海关,实现“雄安事、雄安办”。

## 二、雄安新区规划建设的创新之处

根据《河北雄安新区规划纲要》确定的发展定位,雄安新区作为北京非首都功能疏解的集中承载地,要建设成为“高水平社会主义现代化城市、京津冀世界级城市群的重要一极、现代化经济体系的新引擎、推动高质量发展的全国样板”。基于此,雄安新区坚持高起点规划、高标准建设和高质量发展,通过先行先试的创新实践探索,在城市规划建设方面积累了一些可复制推广的典型经验模式。

### 1.通过高起点规划,引领未来城市发展的新模式

雄安新区的规划无疑是新时代城市规划的典范,引领着城市规划理论转型和未来城市发展的全新模式。及时总结雄安新区在规划编制和城市设计方面的经验做法,不仅可以更好地指导雄安新区高标准建设和高质量发展,也可以为世界城市的规划设计提供经验借鉴。雄安新区规划的创新之处集中体现在以下几个方面。

一是城市规划理论的创新。中国的城市规划理论模式经历了计划经济时期的“生产计划驱动型”和市场化转型时期的“增长竞争驱动型”,正在向新时代的“美好生活驱动型”规划转变。与工业

文明阶段以经济增长为导向的规划理论不同,生态文明阶段的规划主要追求人民的美好生活,强调资源环境的刚性约束和经济高质量发展。新时代经济由高速增长转向高质量发展,社会主要矛盾转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。雄安新区是党的十八大以来中央抓的一个国家级新区,是新时代经济高质量发展的全国样板,是“美好生活驱动型”规划的典型代表。雄安新区在规划编制上顺应社会主要矛盾变化,坚持“人民城市为人民”的初心,以人民美好生活为出发点,以提升地方城市品质为中心,以打造宜居宜业的美好家园为终极追求,着力解决城市发展中的不平衡和不充分问题。

二是城市规划理念的创新。首先是坚持先谋后动、规划引领的理念。习近平总书记强调:“考察一个城市首先看规划,规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。”雄安新区规划编制非常注重前瞻性和引领性,坚持“把每一寸土地都规划得清清楚楚再开工建设”,“精心推进不留历史遗憾”。其次是贯彻落实五大新发展理念。《河北雄安新区规划纲要》确定的“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”“开放发展先行区”四个具体功能定位,正是新发展理念在雄安新区规划中的集中体现,为未来城市规划提供了方向指引和行动指南。

三是城市规划编制方法的创新。首先是汇聚全球智慧,开门开放编制城市规划。累计邀请1000多名国内外知名专家、200多支团队和2500多名技术人员参与规划编制和城市设计,通过古今中外先进理念和经验有机融合,打造经得起历史检验的“典范之城”“未来之城”和“千秋之城”,为世界城市规划提供示范和样板。其次是推进城市规划从完全理性向有限理性转变。雄安新区规划遵循城市发展规律,正视未来发展存在的不确定性,在空间上进行战略留白(新区规划总面积1770平方千米,其中启动区38平方千米,起步区198平方千米),为未来预留弹性发展空间。再次是从全能管理型规划向空间治理型规划转变。雄安新区的城市规划作为城市治理的一个重要手段,注重规划引导而非全方位管理,强调公众参与和资源环境的刚性约束,通过空间“负面清单”和“三区三线”对城市建设进行有效约束。

四是城市规划体系的创新。首先是重视空间全要素综合规划。雄安新区规划体系是个系统工程,通过多部门、多专业协同编制,最终形成全域覆盖、分层管理、相互衔接、多规合一的“1+4+26”规划体系,确保“一张蓝图干到底”,为城市空间治理现代化树立新标杆。其次是首创控制性规划。在传统的规划体系中,并不存在控制性规划这一层级。起步区控制性规划是一个介于城市总体规划和控制性详细规划之间的以“土地利用管控”为主线的管控型规划,既能对城市空间格局、功能布局、开发边界、公共服务设施等结构性要素进行刚性管控,又能对非结构性要素和未来可能变化提供弹性空间,增强规划的包容性。

#### 2.通过高标准建设,树立人类城市建设的新标杆

一是树立“两新一重”建设新标杆。在新型基础设施建设方面,雄安新区超前谋划5G、物联网、工业互联网等新型基础设施建设,打造“城市大脑”平台,建设区块链实验室。在新型城镇化建设方面,雄安新区不建高楼大厦,不搞“水泥森林”,推行绿色建筑,打造“绿色城市”“海绵城市”“韧性城市”和“安全城市”。在交通等重大工程建设方面,雄安新区按照“先基础、后功能,先地下、后地上”的理念,率先推进交通路网、地下空间、综合管廊等重要基础设施建设。雄安新区采用“窄路密网小街区、慢行优先”理念建设市内交通路网,打造绿色智能交通系统。

二是树立生态文明城市建设新标杆。雄安新区坚持生态优先和绿色发展理念,率先启动“千年秀林”工程,探索人与自然和谐相处的绿色可持续发展新路,建设新时代生态文明典范城市。雄安新区坚持处理好城与淀的关系。白洋淀是“华北之肾”和“北方明珠”。当初选址在雄安新区就是考虑到要保护而非损害白洋淀,实现城与淀相互辉映。未来,随着“千年秀林”建设和白洋淀生态修复,雄安新区森林覆盖率将达到40%,蓝绿空间占比将达到70%,形成蓝绿交织、水城共融的生态宜居新城。

三是树立数字智慧城市建设新标杆。雄安新区坚持数字城市和现实城市同步规划,制定了智能城市建设专项规划,被授予“国家数字经济创新发展试验区”。“智慧城市参考架构标准”成为首个由雄安新区引领制定的国际标准,为全球智慧城市建设提供了中国标准和雄安范本,提升了中国在物联网和智慧城市标准制定方面的国际话语权。

四是树立城市空间治理新标杆。空间布局是城市功能定位和资源配置在空间上的集中体现。雄安新区坚持“三生合一”的发展理念,统筹考虑生产、生活和生态三大空间,构建疏密有度的新区发展空间。雄安新区遵循平原建城的自然规律,不套用先验模式,科学规划“北城、中苑、南淀”,形成城乡统筹的新区空间结构。雄安新区改变了传统城市单中心“摊大饼”的发展模式,推行多中心、组团式发展,各组团既相对完整又功能互补,能够较好地实现职住平衡和空间均衡,增强城市发展韧性和活力。

### 三、雄安新区规划建设面临的现实困境

当前,雄安新区正在从高起点规划向高标准建设和高质量发展阶段推进。雄安新区在不断取得进展的同时,也面临着一些现实困境。比如,雄安新区基础设施建设面临巨大的资金缺口,承接北京非首都功能面临公共服务落差大、产业配套不完善和功能错位等难题,新兴产业发展需要“平地起高楼”,改革开放需要向深度广度拓展。

#### 1. 基础设施建设面临巨大资金缺口

目前,雄安新区顶层设计已经基本完成,正在转入规划落地的高标准建设阶段,以“两新一重”为代表的 инфраструктурный项目稳步推进。起步阶段的主要建设项目包括以信息基础设施、融合基础设施和创新基础设施为代表的新型基础设施建设项目,以大规模植树造林、白洋淀生态治理、城镇污水垃圾处理、固废危废处理等为代表的生态环保和污染治理项目,以水电气热、海绵城市、地下管廊、城市供排水为代表的市政工程项目,以廉租房、经济适用房、公租房、棚户区改造、征地拆迁和居民安置为代表的住房保障项目,以仓储物流、产业园区、科技园区为代表的园区基础设施项目,以基础教育、基本医疗、公共文化和社会保障为代表的公共服务项目等。上述项目具有投资规模大、公益性强、回报周期长等典型特征,社会资本参与度低,短期面临巨大的财政资金压力。

“钱从哪里来”是雄安新区建设起步阶段需要优先考虑的问题。按照规划,雄安新区不走土地财政和房地产主导的城市发展老路,严控大规模房地产开发,这意味着雄安新区依靠“卖地”获取一次性资金的方式行不通。尽管从长期来看,雄安新区可

以通过财税体制改革来调整税收结构,增加直接税比重和获得土地长期增值(租金)收益。但从短期来看,雄安新区新兴产业和市场主体尚未培育壮大,财税体制改革任重道远。而打造宜居生态环境、加强基础设施建设、提供优质公共服务和构建创新生态系统刻不容缓,这些都需要发挥地方政府的主体责任。

#### 2. 承接北京非首都功能面临落地难题

雄安新区集中承接北京非首都功能疏解面临三大难题。一是公共服务落差过大。雄安新区承接北京非首都功能疏解和产业转移,关键在于为在京企业家、创新创业人才、行政事业单位职工和高技能劳动力在雄安新区创新创业和就业生活提供与北京市基本均等的公共服务。但是目前雄安新区在基本公共服务方面与北京存在过大落差,尤其是在教育、医疗、养老、文化等关键公共服务领域存在明显短板,难以吸引北京非首都功能和产业落地生根。

二是基础设施和产业配套尚不完善。雄安新区设立的前两年主要是顶层规划设计,近期才转入大规模建设。雄安新区属于平原建城,原有的基础设施较为落后,产业园区和科技园区仍处于建设阶段,入园企业在交通物流、办公环境等方面存在诸多不便。雄安新区以传统产业为主,创新型产业集群和产业创新生态系统尚未形成,高端高新产业发展缺乏本地科技支撑和产业关联配套,不利于发挥产业集群的成本降低效应、知识溢出效应和生产率提升效应。

三是雄安新区重点承接的功能与北京重点疏解的功能存在错位。根据《河北雄安新区规划纲要》,雄安新区重点承接“符合雄安新区定位和发展需要的高校、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位等”。但根据《京津冀协同发展规划纲要》,北京重点疏解的四类对象是“一般性产业特别是高消耗性产业”“区域性物流基地、区域性专业市场等部分第三产业”“部分教育、医疗、培训机构等社会公共服务功能”和“部分行政性、事业性服务机构和企业总部”。第一类和第二类功能显然与雄安新区功能定位不符,第三类和第四类功能由于存在公共服务落差而面临“业走人留”难题。而且不少在京高校、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位等由国家相关部委直接管辖,北京市政府无直接决策

权,疏解受到部门利益牵制,协调难度较大。

### 3. 新兴产业发展需要“平地起高楼”

雄安新区传统产业存在路径依赖,转型升级刻不容缓。雄安新区目前已形成塑料包装、乳胶制品、服装、制鞋、羽绒制品、电气电缆、压延制革、有色金属八大产业集群。但这些产业集群以传统产业为主,处于全球价值链的中低端,产业技术水平低,品牌效应不明显。随着雄安新区上升为国家战略,传统产业进一步发展面临资源环境承载力的刚性约束,急需打破路径依赖,实现转型升级。

根据《河北雄安新区规划纲要》,雄安新区未来重点发展的是高端高新技术产业,旨在打造全球科技创新高地和新兴产业集聚中心。然而,雄安新区确定的“新一代信息技术、现代生命科学和生物技术、新材料、高端现代服务业、绿色生态农业”等五大主导产业面临“无中生有”和“平地起高楼”的困境。传统意义上的新兴产业集聚是以“用脚投票”的市场机制为导向,企业、人才、劳动力等异质性微观主体会依据效率原则向有条件的特定区位自发集聚。但雄安新区没有新兴产业集聚的初始优势,缺乏集群内企业所特有的产业技术关联和投入产出关联,需要发挥制度政策优势,探索新兴产业集聚的初始触发机制、循环累积正反馈作用机制和制度政策保障机制,实现新兴产业技术赶超和路径创造。

### 4. 改革开放需要向深度和广度拓展

从改革开放进程看,当前的改革开放进入攻坚期和深水区,涉及的广度、深度和力度都前所未有的,需要“啃硬骨头”和“涉险滩”。习近平总书记指出:“我国是一个大国,决不能在根本性问题上出现颠覆性错误。”雄安新区利益牵绊少,需要在新时代改革开放的新征程中扮演“开拓者”和“先行者”角色,确保改革开放行稳致远。

过去的改革是渐进式和增量式的改革,容易形成共识。现在的改革涉及一些根本性的体制机制变革,需要打破利益固化的藩篱,触及既得利益群体的切身利益,改革的难度前所未有的。过去的改革多为单点突破,且程序性(比如简化程序、压缩时间、降低费用等)和技术性(比如网上办理、电子政务等)的改革成果较多。当前的改革是全方位、宽领域、多层次、整体性的全面改革,需要增强改革的系统性、整体性和协同性。雄安新区通过在土地利

用、财税体制、科技创新、生态文明等重点领域和关键环节进行根本性的制度创新试验,形成可在全国复制推广的制度创新成果,为新时代全面深化改革积累经验和探索新路。

过去的开放主要是通过对外开放参与国际循环,以加工制造和服务外包等方式嵌入全球价值链中低端环节,但容易被全球价值链“俘获”和低端锁定。现在的开放是通过对内对外“二重开放”参与国内国际双循环,通过“双重嵌入”攀升全球价值链中高端和构建自主可控的国内价值链,实现国内价值链和全球价值链的有效对接,强化区际产业联系,主动参与全球价值链治理。过去的开放重点在传统制造业领域,通过招商引资和发挥劳动力成本优势,形成“世界工厂”。现在的开放重点在先进制造业和高端服务业领域,通过招才引智和发挥超大规模市场优势,推进“中国制造”向“中国智造”“中国创造”和“中国品牌”转变,形成“世界市场”。过去的开放主要是适应国际经贸规则,以开放促改革,现在的开放面临服务贸易、数字贸易等领域国际经贸规则重构的机遇和挑战,需要主动参与新一轮国际经贸规则制定,提升中国在国际经贸规则和标准制定上的话语权。

## 四、雄安新区摆脱困境的路径选择

当前,雄安新区高标准建设和高质量发展迫切需要找到摆脱现实困境的有效路径。通过构建新型基础设施投融资模式、精准承接北京非首都功能疏解、促进传统产业转型升级、构建产业创新生态系统、集聚高端高新产业、深化改革开放,有利于持续推进雄安新区高标准建设和高质量发展。

### 1. 构建新型基础设施投融资模式

雄安新区起步阶段基础设施建设的资金来源渠道主要有六个。一是中央政府的财政转移支付,二是河北的省级财政支持,三是雄安新区自身的财税收入,四是通过投融资平台进行融资(目前主要的投融资平台是中国雄安建设投资集团有限公司),五是通过银行贷款和发行地方债,六是资产证券化。由于雄安新区建设初期投资规模巨大,仅靠前三种方式的财政资金投入难以为继,迫切需要建立社会资本参与的市场化投融资模式。而建立长期稳定的市场化投融资模式和建设资金筹措机制,

需要充分发挥财政资金的杠杆作用,利用好融资平台、银行贷款、地方债、资产证券化等融资渠道。

近年来,为化解地方政府债务风险,中国采取“开正门、堵后门”的方式,约束地方政府的隐形债务扩张。雄安新区在提高融资平台市场化融资能力的同时,要坚决遏制隐形债务扩张,规范融资平台运行,防范地方政府债务风险。为更好地发挥财政资金的杠杆作用和盘活土地等存量资产,应适当加大对地方一般债、专项债和资产证券化等直接融资的支持力度,支持开展基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)试点,探索出一种不依赖土地财政、少依赖财政投入和财政还款、有利于多元市场主体参与、长短期期限搭配合理的市场化投融资模式,构建形成可持续的长期建设资金保障机制。

对于不同基础设施建设项目,需要探索建立不同的投融资模式。一般而言,对于公益性强、回报率低、市场主体自发参与意愿不强的纯公共领域项目,比如廉租房和经济适用房项目,适宜采用BT(建设—转让)模式,由政府财政资金投入、公开招标和政府回购(分期或一次性回购)实现。对于回报周期长、有一定投资收益的准公共领域项目,比如市政工程项目等,适宜采用BOT(建设—经营—转让)模式,吸引社会资金投入,争取做到“不花钱、能办事”或“少花钱、多办事”。也可以采用土地“拼盘开发”方式,为那些进行廉租房建设项目的市场主体提供配套商业设施开发项目,或要求商品房开发商配套建设廉租房项目。对于公益性强、回报收益稳定、回报周期长的建设项目,比如仓储物流、产业园区、水电气热等项目,可以通过REITs(基础设施领域不动产投资信托基金)或PPP(政府和社会资本合作)等方式实现投融资模式的创新。根据证监会2020年4月24日发布的《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)试点相关工作的通知》,雄安新区属于试点地区,上述项目属于试点项目,可谓恰逢其时。

根据雄安新区不搞土地财政、房住不炒、租售并举、以租为主的发展定位,将来房地产发展会以公共租赁住房为主。考虑到雄安新区是一座以创新为动力的“未来之城”,这意味着为那些到雄安新区创新创业的高端人才提供的公共租赁住房在品质上要超越传统意义上的保障性住房,在种类上要尽可能满足居民多样化的住房需求。对于有稳定现金流和长期租金收益的公租房项目,通过REITs

或PPP方式吸引社会资本进入,减少财政资金投入,鼓励以收租方式获得长期租金收入和土地增值收益。尽管不搞土地财政,但土地仍将是雄安新区进行市场化融资和获得长期租金收益的主要渠道。

## 2.精准承接北京非首都功能疏解

一是科学识别雄安新区重点承接的非首都功能。对于北京重点疏解的四类非首都功能,雄安新区应基于自身发展定位和功能需求,加强与北京市政府的沟通协调,抓紧制定承接清单和配套政策,做到精准有序承接。对于第一类和第二类的产业功能,要严格产业准入标准,重点承接先进制造业和现代服务业。对于第三类和第四类中的公共服务和行政功能,重点承接“符合雄安新区定位和发展需要的高校、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位等”。

二是营造有利于北京非首都功能疏解的承接环境。雄安新区承接北京非首都功能疏解要做到“功能随着政策走”和“人口随着功能走”,就要在承接环境上下功夫,增强自身的承接引力。首先要加快基础设施建设,打造宜居宜业的生活环境,全方位提升地方品质。其次要提供和北京相当的优质服务,尤其是要加快“三校一院”和保障性住房建设,形成“反磁力中心”。最后要打造有利于产业发展的营商环境,建立功能先进的产业园区,完善产业配套条件。

三是建立有利于北京非首都功能疏解的激励政策。加强与中央协同办、国家发展和改革委员会、北京市政府等的制度性协商,实现规划衔接和政策对接。通过“有为政府”推动“有效市场”更好地发挥作用,建立非首都功能疏解的市场激励机制、约束机制和倒逼机制,汇聚起疏解地的推力、承接地的引力、疏解机构的动力和中央部门的助力,形成强大的疏解合力。推出户籍、土地、财税、金融、创新、开放、教育、医疗、人才等一揽子配套政策,形成对北京高端创新要素资源的政策吸引力,确保非首都功能“转得出、留得住、能发展”。

## 3.推进传统产业升级、创新生态构建和新兴产业集聚

一是推动传统产业转型升级。雄安新区目前以传统产业为主,与雄安新区功能定位和未来产业发展方向并不匹配,需要加快推进传统产业转型升级。首先是产品升级和流程升级。以供给侧结构

性改革为主线,以智能制造为主攻方向,以消费升级为目标导向,引进更先进的生产线和生产工艺,全面提升产品质量和生产效率,满足消费者差异化、多样化的消费需求。其次是功能升级。不断向全球价值链中高端环节攀升,重点发展“微笑曲线”两端高附加值和低污染的研发、设计、品牌、营销等环节,推进加工制造环节向周边地区转移。再次是融合升级。把握新一轮科技革命和产业变革趋势,利用新技术、新业态和新模式改造提升传统产业,实现传统产业与新兴产业融合发展、军民产业融合发展和第一、第二、第三产业融合发展。最后是跨链条升级。从现有的传统行业向具有投入产出关联或技术关联的新兴行业延伸,逐步实现“腾笼换鸟”。

二是构建产业创新生态系统。科技创新是传统产业转型升级和新兴产业培育壮大的根本动力,而科技创新的关键在于形成多区域、多主体、多要素协同参与的创新生态系统。首先是补齐高等教育短板,培育高端创新人才。推进北京高校、科研院所雄安新区建立分校、分院、合作办学或整体搬迁,用新机制和新模式建设新时代的雄安大学。雄安大学既可以为全球顶尖科学家在雄安新区工作生活提供科研平台,也可以为本地企业发展提供原始创新动力和持续不断的人才保障。其次是建立京津冀协同创新共同体,打造“京津雄协同创新三角”。积极对接北京“三城一区”和天津滨海—中关村科技园,推进北京科技创新功能向雄安新区延伸拓展,引导京津创新要素和国家级创新平台向雄安新区集聚辐射。最后是加强多区域、多主体紧密互动,建立跨区域产学研协同创新机制。推进京津冀地区创新要素自由流动和创新资源开放共享,完善产学研协同创新的金融服务体系、政策激励机制和法律制度保障。

三是打造新兴产业集聚中心。雄安新区五大主导新兴产业属于“无中生有”和“平地起高楼”,需要发挥制度优势和集聚红利。首先是构建跨区域跨行业产业协同集聚模式,推进雄安新区新兴产业和传统产业协同集聚、制造业和服务业协同集聚、与周边地区产业协同集聚。其次是发挥雄安新区新兴产业集聚的政策作用机制,包括政策触发机制、预期引导机制、区域协调机制和空间自组织机制,以及各种机制的动态转换。最后是发挥高能级政府和有效市场两只手的作用,依靠制度创新和大国市场规模诱致,在雄安新区“构建社会主义市场

经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制”,形成新兴产业集聚的正反馈作用机制。

#### 4.打造新时代改革开放的“新地标”

一是把握雄安新区在新时代改革开放进程中的历史方位。在中国改革开放的时间表和路线图,深圳经济特区、上海浦东新区和河北雄安新区无疑是三个重要的里程碑。“80年代看深圳,90年代看浦东,21世纪看雄安”。深圳经济特区以开放促改革,开启了社会主义市场化改革,引领了中国第一轮改革开放高潮,辐射带动了珠三角(粤港澳大湾区)经济发展。浦东新区聚焦改革开放重点领域,开启社会主义市场经济体制的实践探索,成为全国第一个国家级新区、第一个综合配套改革试点和第一个国家自由贸易试验区,形成一系列制度创新成果,辐射带动了长三角(长江经济带)经济发展。雄安新区是在中国进入全面深化改革和扩大开放的时代背景下设立的,需要将其规划建设放在新时代历史坐标上考量谋划,通过顶层设计和基层探索相结合,打造改革创新先行区,构建开放型经济新体制,辐射带动京津冀地区协同改革创新和高质量发展。

二是打造改革创新先行区。赋予雄安新区更大的改革创新自主权,推进雄安新区在行政管理体制、土地财税体制、科技创新体制等方面进行一系列制度创新试验。在行政管理体制方面,科学设置行政管理机构,探索基于大部制的新区管理体制,在条件成熟时成立一级政府,实现新区管理体制向城市管理体制转变。逐步理顺与托管的雄安三县关系,以及与河北、北京的行政关系,避免“虚权管理”“多头管理”和“交叉管理”。在土地利用和财税体制方面,改变传统的土地财政投融资模式,调整税收结构,创新金融政策,构建有利于创新创业、产业集聚、生态环保、公共服务提升的现代财税体制。在科技创新体制方面,建立更加完善的知识产权保护制度,实行科技成果转化和职务发明科技成果权属混合所有制改革试点。创新知识产权融资模式和风险防范机制,探索形成产权有效激励和竞争公平有序的科技创新体制。

三是构建开放型经济新体制。首先是在“二重开放”中攀升全球价值链和构建区域产业链。雄安新区一方面要加大对外开放,沿着全球价值链向中高端环节攀升;另一方面也要注重区际开放,用好国

内大市场,构建区域产业链和新兴产业链集群,避免被全球价值链“俘获”和低端锁定。其次是在区域协同开放中实现功能互补和错位发展。雄安新区不沿江、不靠海,通过与北京新机场、天津滨海、河北沿海等地区协同开放,可以打通空运和海运大通道,为要素跨区域流动、资源大空间配置和新兴产业协同集聚提供保障。再次是在服务业扩大开放中培育经济发展新动能。在雄安新区开展服务业扩大开放试点,逐步缩短服务业扩大开放的负面清单,加大服务业扩大开放的压力测试,构建与负面清单管理模式相适应的外商投资安全审查机制。尤其是要逐步加大科技服务业、信息服务业和金融服务业等领域的开放,探索高端服务业扩大开放的新机制和新模式。最后是推进制度型开放。既要主动与现有的国际经贸规则接轨,也要抓住国际经贸规则重构契机,主动参与数字贸易、跨境电商等领域的经贸规则制定,为中国参与全球经济治理积累经验。

#### 参考文献

- [1]王文化,陈忠华,曹国厂,等.雄安画卷徐徐铺展“未来之城”蓄势待发——雄安新区设立三周年巡礼[EB/OL]. 2020-3-31.http://www.xinhuanet.com/2020-03/31/c\_1125795473.htm.
- [2]杨开忠.新中国70年城市规划理论与方法演进[J].管理世界,2019,35(12).
- [3]杨保军.规划新理念[N].中国城市报,2018-12-03.
- [4]原付川.雄安新区规划编制体系的创新实践[N].河北日报,2019-06-05(003).
- [5]张可云,赵文景.雄安新区高技术产业发展研究[J].河北学刊,2018,38(5).
- [6]薄文广,陈飞.京津冀协同发展:挑战与困境[J].南开学报(哲学社会科学版),2015(1).
- [7]孙久文,张可云,安虎森,等.“建立更加有效的区域协调发展新机制”笔谈[J].中国工业经济,2017(11).
- [8]盛斌.中国自由贸易试验区的评估与展望[J].国际贸易,2017(6).
- [9]刘志彪,吴福象.“一带一路”倡议下全球价值链的双重嵌入[J].中国社会科学,2018(8).
- [10]中国金融40人论坛课题组,周诚君.加快推进新型城镇化:对若干重大体制改革问题的认识与政策建议[J].中国社会科学,2013(7).
- [11]马欣,白青刚.雄安新区基础设施投融资模式创新[J].中国金融,2019(10).
- [12]中国财政学会公私合作(PPP)研究专业委员会课题组,贾康,孙洁.运用PPP机制提供保障性住房的建议[J].经济研究参考,2014(13).
- [13]武义青,柳天恩.雄安新区精准承接北京非首都功能疏解的思考[J].西部论坛,2017,27(5).
- [14]肖金成.雄安新区:定位、规划与建设[J].领导科学论坛,2017(16).
- [15]柳天恩,田学斌.京津冀协同发展:进展、成效与展望[J].中国流通经济,2019,33(11).
- [16]田学斌,柳天恩,周彬.新形势下我国产业转型升级认识纠偏和政策调适[J].当代经济管理,2019,41(7).
- [17]武义青,张云,柳天恩.怎样筹建雄安大学[J].前线,2019(4).
- [18]陈耀.基于京津冀协同发展的雄安新区产业定位思考[J].贵州省党校学报,2017(4).
- [19]田学斌,柳天恩.京津冀协同创新的重要进展、现实困境与突破路径[J].区域经济评论,2020(4).

## The Progress, Predicament and Break-through of Planning and Construction in Xiong'an New Area

Tian Xuebin Cao Yang

**Abstract:** Since the establishment of Xiong'an New Area, significant progress has been made in urban planning, infrastructure construction, non-capital function undertaking and reform and opening up. Some innovations have been formed in high starting point planning and high standard construction. There are some practical difficulties in the planning and construction of the Xiong'an New Area. Infrastructure construction is facing a big funding gap. The functions undertaken from Beijing face three major problems: a large gap in public services, imperfect industrial support, and dislocation of functions. The development of emerging industries needs to start from scratch. In addition, reform and opening up need to be expanded in depth and breadth. Xiong'an New Area urgently needs to find a development path to get out of difficulties: establishing a new infrastructure investment and financing model, accurately undertaking Beijing's non-capital functions, promoting the upgrading of traditional industries, build an innovative ecosystem, and gather emerging industries, striving to create a "new landmark" for reform and opening up in the new era.

**Key Words:** Xiong'an New Area; Planning and Construction; Achieved Progress; Realistic Predicament; Break-through Route

(责任编辑:平 萍)