

【区域协调发展】

雄安新区缩小与北京公共服务差距的理论 逻辑与实现路径*

柳天恩 田梦颖 孙雨薇

摘要:雄安新区缩小与北京公共服务差距,是有序疏解北京非首都功能的重要前提和京津冀协同发展的本质要求,在推进共同富裕、区域协调、高质量发展和中国式现代化的理论和实践创新中发挥着引领带动作用。七年来,雄安新区坚持以人民为中心推进基本公共服务均等化,在教育、医疗、社保、就业、住房等重点领域率先取得突破。然而由于经济发展阶段不同,雄安新区与北京公共服务差距依然较大,存在资源分布不均衡、北京功能疏解有阻力、雄安自身供给能力不足、共建共享机制不健全等难题。建议正确处理政府与市场关系,从优化公共服务资源布局、完善承接配套政策体系、创新公共服务供给方式、推进公共服务共建共享等几个方面着手,率先推进基本公共服务均等化,动态扩大普惠性非基本公共服务供给,不断满足人民群众日益多元化的公共服务需求。

关键词:雄安新区;京津冀;协同发展;公共服务;区域协调

中图分类号:C911 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2024)04-0047-10 **收稿日期:**2024-02-22

***基金项目:**河北省教育厅青年拔尖人才项目“雄安新区承接北京非首都功能的制约因素与突破路径”(BJ2021063)。

作者简介:柳天恩,男,河北经贸大学京津冀协同发展河北省协同创新中心硕士生导师,河北经贸大学发展战略与规划研究室副研究员(石家庄 050061)。

田梦颖,女,河北经贸大学经济研究所硕士生(石家庄 050061)。

孙雨薇,女,河北经贸大学经济研究所硕士生(石家庄 050061)。

雄安新区缩小与北京公共服务差距,是有序疏解北京非首都功能的重要前提和京津冀协同发展的本质要求。雄安新区是“北京非首都功能疏解集中承载地”和“首都功能拓展区”,也是北京“新两翼”中的重要“一翼”。2023年5月10日,习近平总书记在雄安新区考察时指出,“要扎实推动疏解北京非首都功能各项任务落实”“积极推进基本公共服务均等化”。2023年5月12日,习近平总书记主持召开京津冀协同发展座谈会时再次强调,“推进京津冀协同发展,最终要体现到增进人民福祉、促进共同富裕上”“要加快推进公共服务共建共享”

“推动北京‘新两翼’建设取得更大突破”。目前,雄安新区已经进入大规模建设与承接北京非首都功能疏解并重阶段,公共服务共建共享成为高标准、高质量建设雄安新区的重点领域和关键抓手。

公共服务包括基本公共服务和普惠性非基本公共服务两大类。根据《“十四五”公共服务规划》,基本公共服务是包括义务教育、就业社保、医疗卫生、养老服务、住房保障等在内的保障全体人民生存和发展需要的公共服务,而普惠性非基本公共服务是包括托育服务、学前教育、普惠养老等在内的满足人民群众更高层次需求的公共服务。当前阶

段,雄安新区要在教育、医疗、社保、就业、住房等基本公共服务均等化方面率先取得突破。随着雄安新区经济社会发展水平提升和产业人口集聚,需要逐渐从基本公共服务均等化向非基本公共服务普惠化过渡。

2024年是京津冀协同发展十周年,也是雄安新区规划建设七周年。值此重要时间节点,本文以公共服务共建共享为重点,从共同富裕、区域协调、高质量发展、中国式现代化四个维度揭示雄安新区缩小与北京公共服务差距的理论逻辑,梳理公共服务共建共享取得最新进展,剖析公共服务共建共享面临的问题障碍,提出公共服务均等化的实现路径。研究成果不仅可以为雄安新区缩小与北京公共服务差距提供理论依据和决策参考,也可以为其他地区推进基本公共服务均等化提供经验借鉴。

一、雄安新区缩小与北京公共服务差距的理论逻辑

京津冀地区是我国优质公共服务资源最为密集的地区,也是公共服务差距最为明显、基本公共服务均等化最为迫切的地区。雄安新区缩小与北京公共服务差距有利于加快补齐河北在公共服务领域的短板弱项,扎实推进共同富裕,实现区域协调发展,形成北方地区高质量发展新动力源,把京津冀地区打造成为中国式现代化建设的先行区和示范区。

1. 共同富裕的实现路径

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国人民,创造了打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的伟大奇迹,开启了新时代实现共同富裕的新征程。基本公共服务均等化是实现共同富裕的重要议程,是共同富裕不可或缺的重要内容之一。2021年8月17日,习近平总书记在中央财经委员会第十次会议上围绕“扎实推动共同富裕”作了系统阐述,指出“促进基本公共服务均等化”是实现共同富裕的六条路径之一。2022年10月16日,习近平总书记在党的二十大报告中擘画了到2035年“基本公共服务实现均等化”和“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的宏伟蓝图,提出“健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”的行动

方案。基本公共服务均等化是兜牢民生保障底线、解决收入分配不公、阻断贫困代际传递、促进社会公平正义、化解社会主要矛盾、改善人民生活品质、实现精神生活富裕的重要手段,是扎实推进共同富裕的重要抓手。

推进京津冀协同发展,最终要体现在共同富裕上,在持续不断“做大蛋糕”的基础上“分好蛋糕”,让“协同红利”和“发展成果”更多更公平惠及三地人民群众,不断提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。雄安新区是京津冀协同发展的重要战略支点,也是京津冀协同发展向纵深推进的重大战略布局。习近平总书记在2023年5月10日考察雄安新区时强调,“要坚持人民城市人民建、人民城市为人民,解决好雄安新区干部群众关心的切身利益问题”,“积极推进基本公共服务均等化,构筑新时代宜业宜居的‘人民之城’”“推进城乡统筹发展,在缩小城乡差距、推动城乡融合发展、促进全体人民共同富裕上闯出一条新路来”。推进雄安新区与北京基本公共服务均等化,践行的是以人民为中心发展思想,贯彻的是共享发展新理念,回应的是社会主要矛盾新变化,满足的是人民群众过上美好生活新期盼,体现的是逐步实现共同富裕新要求。共同富裕是一个长期渐进的过程,需要在有条件的地区先行先试、作出示范。作为北京“新两翼”重要“一翼”的雄安新区,通过缩小与北京公共服务差距,有利于提升地方品质,打造“反磁力中心”,形成“先富带后富”的示范带动效应,推进京津冀协同发展不断向深度广度拓展。

2. 区域协调的重要特征

基本公共服务均等化是区域协调发展的本质要求和重要特征,二者相互促进、相得益彰。2018年11月8日印发实施的《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》将“基本公共服务均等化”列为区域协调发展三大目标之一,将“完善基本公共服务均等化机制”列为区域协调发展八大机制之一,“鼓励京津冀、长三角、珠三角地区积极探索基本公共服务跨区域流转衔接具体做法,加快形成可复制可推广的经验”。2019年8月26日,习近平总书记在中央财经委员会第五次会议上指出,“我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,对区域协调发展提出了新的要求”“区域协调发展的基本要求是实现基本公共服务均等

化”，并从“尽快实现养老保险全国统筹”“完善财政转移支付制度”等六个方面提出促进区域协调发展的主要举措。基本公共服务均等化既是区域协调发展的目标和手段，也是评判区域协调发展成效的标准和尺度。基本公共服务均等化通过破解区域协调发展存在的短板弱项，缩小区域间、城乡间、群体间“三大差距”，推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

党的二十大报告指出，“深入实施区域协调发展战略”“推进京津冀协同发展”“高标准、高质量建设雄安新区”。《京津冀协同发展规划纲要》指出：“促进基本公共服务均等化是有序疏解北京非首都功能的重要前提和京津冀协同发展的本质要求。”《河北雄安新区规划纲要》强调：“坚持把协调作为高质量发展的内生特点，通过集中承接北京非首都功能疏解，有效缓解北京‘大城市病’，发挥对河北省乃至京津冀地区的辐射带动作用，推动城乡、区域、经济社会和资源环境协调发展，提升区域公共服务整体水平，打造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展示范区，为建设京津冀世界级城市群提供支撑。”作为“区域协调发展示范区”和“京津冀世界级城市群的重要一极”的雄安新区，通过缩小与北京公共服务差距，有利于集中有序承接北京非首都功能疏解，在解决北京“大城市病”的同时补齐河北在教育、医疗等公共服务领域的短板弱项，打破京津两地对河北优质资源的“虹吸效应”，实现“基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当”的区域协调发展目标。

3. 高质量发展的关键支撑

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，是新时代我国经济发展的主要特征。2017年12月18日，习近平总书记在中央经济工作会议上指出，“高质量发展，就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展”。推进以教育机会公平、医疗布局均衡、就业充分稳定、住房供需匹配、社保覆盖全面等为重点的基本公共服务均等化，可以更好地回应人民群众对美好生活的期盼，推动重点民生领域从“有没有”向“好不好”转变，解决区域发展不平衡不充分等突出问题，让全体人民共享高品质公共服务。

基本公共服务均等化是高质量发展的关键支撑，可以通过多个渠道促进经济高质量发展。首先，教育等公共服务可以促进人力资本积累和技术创新，提供机会公平，防止社会阶层固化，阻断贫困代际传递，为经济高质量发展提供人才、技术等创新要素保障。其次，医疗、就业、住房、社会保障等公共服务可以提供稳定安全预期，改善居民消费预期和消费结构，破解“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重压力导致的问题。再次，公共服务领域的投资可以带动投资增长，扩容劳动力就业“蓄水池”，培育经济发展新动能，在发展中保障和改善民生。最后，优质公共服务供给能够提升地方品质，形成产业和人才集聚的有利条件，提高经济发展的“造血能力”。

京津冀地区是引领全国高质量发展的三大重要动力源之一，雄安新区是高质量发展的全国样板，雄安新区与北京基本公共服务均等化是构建区域高质量发展动力系统的关键环节和重中之重。2019年8月26日，习近平总书记在中央财经委员会第五次会议上指出，“要形成几个能够带动全国高质量发展的新动力源，特别是京津冀、长三角、珠三角三大地区，以及一些重要城市群。”2019年1月16日，习近平总书记在考察雄安新区时强调，“要全面贯彻新发展理念，坚持高质量发展要求，努力创造新时代高质量发展的标杆。”《河北雄安新区规划纲要》进一步指出，“中国特色社会主义进入新时代，我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，一个阶段要有一个阶段的标志，雄安新区要在推动高质量发展方面成为全国的一个样板。”雄安新区缩小与北京公共服务差距，有利于破除要素跨区域流动障碍，提高资源空间配置效率，提升城市群产业人口承载能力，通过先行先试取得突破性进展、标志性成果和普遍性经验，为其他地区经济高质量发展作出示范和提供借鉴。

4. 中国式现代化的必由之路

基本公共服务均等化与中国式现代化目标同向，过程同步。党的二十大报告对实现中国式现代化做出了明确的战略部署，提出未来五年“基本公共服务均等化水平明显提升”的近期目标，到2035年“基本公共服务实现均等化”的中期目标，到21世纪中叶“城乡居民将普遍拥有健全的基本公共服务”的远期目标。基本公共服务均等化这一推进进程与党的二十大报告对社会主义现代化建设的两

个阶段战略安排是完全同步的。以人民为中心是中国式现代化不同于西方式现代化的重要特征。西方式现代化以资本为中心,导致两极分化和阶层固化。中国式现代化坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,强调以人民为中心推进基本公共服务均等化,注重在发展中保障和改善民生。2023年2月7日,习近平总书记在学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神研讨班上强调,“要在推动高质量发展、做好做大‘蛋糕’的同时,进一步分好‘蛋糕’,着力解决好就业、分配、教育、医疗、住房、养老、托幼等民生问题,构建三次分配协调配套的制度体系,规范收入分配秩序,规范财富积累机制,依法引导和规范资本健康发展,逐步扩大中等收入群体、缩小收入分配差距,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民,坚决防止两极分化。”

京津冀地区是“中国式现代化建设的先行区、示范区”,雄安新区是“高水平社会主义现代化城市”和“现代化经济体系新引擎”,京津冀地区和雄安新区在中国式现代化建设中承担着先行者和引领者的角色。2023年5月10日,习近平总书记主持召开高标准高质量推进雄安新区建设座谈会时指出,“短短6年里,雄安新区从无到有、从蓝图到实景,一座高水平现代化城市正在拔地而起,堪称奇迹。”2023年5月12日,习近平总书记主持召开京津冀协同发展座谈会时指出,“实践证明,党中央关于京津冀等重大区域发展战略是符合我国新时代高质量发展需要的,是推进中国式现代化建设的有效途径。”基本公共服务均等化为实现中国式现代化战略目标的实现提供了“桥或船”。雄安新区缩小与北京公共服务差距,可以发挥地方首创精神,在“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”上率先取得突破,为中国式现代化建设提供可复制、可推广的鲜活经验和解决方案。

二、雄安新区与北京公共服务共建共享取得的最新进展

雄安新区批复设立七年来,承接北京非首都功能疏解初见成效,公共服务共建共享取得积极进展,公共教育、医疗卫生、社会保障、就业创业和住房保障等重点领域率先取得突破,产业和人口集聚

的有利条件逐步完善,宜居宜业的“人民之城”正在拔节生长。

1.政策框架与体制机制日益完善

京雄两地以北京非首都功能疏解为抓手,不断完善公共服务共建共享的政策框架与体制机制。首先,在中央层面形成“9+3”疏解政策体系。中央协同办印发实施《有序推进北京非首都功能疏解近期工作方案》,围绕中央预算内投资、教育、医疗、社保、住房、医保、财税、金融、薪酬等九个方面制定疏解激励政策,围绕户籍、市场准入、差异化价格3个方面制定疏解约束政策。其次,在雄安新区层面形成“1+3+10”承接政策体系。雄安新区主动对接中央协同办和北京市政府,出台了承接北京非首都功能疏解实施方案,形成了高校、医院、企业总部三个工作专班,制定了包括教育、医疗、社保、住房等在内的10个方面的配套政策。再次,在公共服务落地方面形成组织保障机制。雄安新区成立了由党工委、管委会主要负责同志为组长的承接疏解保障工作领导小组,建立了“指挥部+管委会+工作专班+综合服务中心”的疏解服务机制,形成“一个项目、一个团队、一套方案、一跟到底”的工作机制,确保公共服务项目“落得下、留得住、发展得好”。最后,在深度对接合作方面形成规划保障机制。京雄两地在教育、医疗、社保、就业、住房等重点领域出台了一系列专项规划,签署了一系列合作协议,为公共服务共建共享提供了方向指引和行动指南(见表1)。

2.公共教育合作取得显著成效

京雄两地在教育领域通过整体搬迁、开办分校、对口帮扶等方式开展合作,优化了区域教育资源布局,促进了优质教育资源开放共享。首先,在基础教育方面,北京以“建三援四”为重点,开展对雄安新区对口帮扶。目前,北京建设的三所“交钥匙”学校(北海幼儿园、史家胡同小学、北京四中雄安校区)全部竣工交付使用,“援四”学校(北京第八十中学援助雄安容和第一高级中学和兴贤初级中学,朝阳实验小学援助雄安云溪小学,中关村第三小学援助雄安雄东望驾小学,北京市六一幼儿园援助雄安雄东同德幼儿园)全部落地。截至2023年5月,59所京津冀优质学校与雄安新区61所学校建立帮扶合作关系,实现县域层面全覆盖。其次,在职业教育方面,北京支持雄安新区中等职业学校建设。北京财贸职业学院、北京金隅科技学校、丰台

区职教中心等职业学校对接雄安新区三所职教中心,持续加强职业技能培训、技能人才交流等方面的合作,推动了京雄职业技能培训协同向深度广度拓展。最后,在高等教育方面,首批疏解的四所在

京部属高校(北京交通大学、北京林业大学、北京科技大学、中国地质大学(北京))全部开工建设(见表2)。上述四所高校发起成立雄安高校协同创新联盟,邀请与四校特色优势紧密相关的部分企业、科

表1 雄安新区与北京公共服务共建共享的相关规范性文件

	名称规划	重要表述
教育	《关于共同推进河北雄安新区规划建设战略合作协议》	2017年8月,京冀两地签署《关于共同推进河北雄安新区规划建设战略合作协议》,明确北京市以“交钥匙”方式,支持雄安新区新建幼儿园、小学、完全中学、综合医院各1所
	《关于雄安教育发展合作协议(2021—2025年)》	2021年10月,北京市教委与雄安新区签署《关于雄安教育发展合作协议(2021—2025年)》,提出到2025年底,北京市协助雄安新区再举办4所优质学校
	《河北雄安新区构建现代化教育体系三年行动计划》	2023年11月,雄安新区管理委员会发布《河北雄安新区构建现代化教育体系三年行动计划》,提出雄安新区将在未来三年重点健全现代化教育发展体制机制,推进职业教育、高等教育、继续教育协同创新,打造京津冀教育高地
医疗	《关于支持雄安新区医疗卫生事业发展合作框架协议》	2018年9月,北京市卫健委、河北省卫健委、雄安新区管委会共同签署《关于支持雄安新区医疗卫生事业发展合作框架协议》,提出由宣武医院等5家北京市医疗卫生单位对口帮扶容城县人民医院等5家医疗卫生单位
	《河北雄安新区构建现代化医疗卫生服务体系三年行动计划》	2022年11月,雄安新区发布《河北雄安新区构建现代化医疗卫生服务体系三年行动计划》,提出到2023年,首批在京部委所属医院疏解项目有序推进;到2024年,容东片区等新建片区15分钟基层医疗服务圈初显雏形;到2025年,雄安新区卫生健康体系更加完善的短期目标
社保	《河北雄安新区构建现代化社会保障服务体系三年行动计划》	2022年11月,雄安新区印发《河北雄安新区构建现代化社会保障服务体系三年行动计划》,提出健全多层次社会保障制度体系,把更多人纳入社会保障覆盖范围,到2025年,具有雄安特色的现代化社会保障体系初具规模
	《京津冀协同做好北京非首都功能疏解单位社会保险经办服务合作协议》	2023年11月,北京市、河北省社会保险经办部门与雄安新区公共服务局共同签署《京津冀协同做好北京非首都功能疏解单位社会保险经办服务合作协议》,提出通过党建共建、组建专班,做好疏解经办服务、推进京冀同事同标和京雄同城化办理、创建宣传联动机制,更好服务北京非首都功能疏解单位和人员
就业	《京津冀公共人才服务协同发展合作协议》	2020年8月,京津冀三地在雄安新区联合签署《京津冀公共人才服务协同发展合作协议》,标志着京津冀公共人才服务一体化进程正式迈入快车道
	《河北雄安新区构建现代化就业公共服务体系三年行动计划》	2022年11月,雄安新区就业和社会保障工作领导小组关于印发《河北雄安新区构建现代化就业公共服务体系三年行动计划》,提出雄安新区将把就业工作摆在经济社会发展的突出位置,千方百计扩大就业容量,促进高质量充分就业
住房	《河北雄安新区承接北京非首都功能疏解住房保障实施细则(试行)》	2023年2月,河北雄安新区管理委员会印发《河北雄安新区承接北京非首都功能疏解住房保障实施细则(试行)》,提出首批承接北京非首都功能疏解市场化项目住房保障工作正式启动

资料来源:作者整理。

表2 首批四所高校和医院雄安新区疏解项目

类别	名称	用地面积	地理位置	建设时间
高校	北京交通大学	2600亩(含代征道路和绿地)	启动区和起步区第五组团东北部	2023年11月开工建设,预计2026年底完成一期工程,预计2027年9月正式招生
	北京林业大学	2200亩(含代征道路和绿地)	启动区和起步区第五组团东北部	2023年11月开工建设,预计2026年底完成一期工程
	北京科技大学	2450亩(含代征道路和绿地)	启动区和起步区第五组团东北部	2023年11月开工建设,预计2026年底完成一期工程,预计2027年9月正式招生
	中国地质大学(北京)	1600亩(含代征道路和绿地)	启动区和起步区第五组团东北部	2023年11月开工建设,预计2026年底完成一期工程,预计2027年9月正式招生
医院	北京大学人民医院	114.6亩(含代征道路和绿地)	容东片区西北部B地块	2023年11月开工建设,预计2026年7月竣工
	北京协和医院(国家医学中心)	500亩(含代征道路和绿地)	启动区和起步区第五组团东北部	2024年6月项目可行性研究报告已报至国家发展和改革委员会待批,尚未正式开工建设

资料来源:作者整理。

研院所及河北省部分高校参与。此外,位于启动区的雄安新区大学园图书馆和中科院雄安创新研究院科学园也在加快建设,为雄安新区高等教育集聚和高端高新产业发展提供配套支持。

3. 医疗卫生协作不断走深走实

依托北京优质医疗卫生资源和雄安新区政策优势,创新合作模式和机制,推进制度衔接、政策协同和标准趋同,实现京雄两地医疗卫生协作不断走深走实。首先,以功能疏解为引领,推动北京优质医疗资源向雄安新区延伸布局。北京援建的雄安宣武医院开诊试运营,首批疏解至雄安新区的北京协和医院(国家医学中心)项目选址落位,北京大学人民医院雄安院区开工建设。其次,以结对帮扶为重点,发挥北京对雄安新区的辐射带动作用。截至2024年3月,宣武医院、妇产医院、中医医院、疾控中心 and 卫生健康监督所等5家北京市属医疗卫生单位对口帮扶雄安新区,69所京津冀知名医疗机构与雄安新区建立帮扶合作关系,让新区群众在家门口就能享受到优质医疗服务。再次,以模式创新为抓手,推动京雄两地医疗卫生合作落地见效。雄安新区与北京的医疗卫生合作模式由单一医务人员流动向机构合作迈进,由专家坐诊、科室协作、人员进修到共建共管、整体托管、专科联盟等方式转变,大幅提升了雄安新区的医疗卫生水平和服务能力。最后,以政策协同为保障,推动京雄医疗卫生领域公共服务便利共享。雄安新区与北京加快医疗卫生资源跨区域转移对接,推进异地就医即时结算、医疗机构临床检验结果互认以及医学影像检查资料共享等配套政策。截至2023年2月,京津冀三省市临床检验结果互认医疗机构达到685家、互认项目50项,医疗影像检查资料共享313家。

4. 社会保障合作全面提质增效

雄安新区自批复设立以来,持续完善社会保障制度体系,大力推动与北京在养老、医疗、失业、工伤等社会保险领域顺畅衔接,逐步缩小待遇差距,实现社会保障合作提质增效。首先,在养老服务方面,雄安新区着力构建多层次、多支柱的养老保险制度体系,完善疏解人员、城乡居民、被征地群众的民生保障工作,满足人民群众多层次多样化的需求。其次,在医疗保障方面,雄安新区出台职工基本医疗保险和补充医疗保险政策,以“基本+补充”方式与北京医保待遇同步,扩大医保目录保障范

围,实现了疏解人员医保报销比例和实际医保待遇不低于北京同期水平。再次,在失业保险方面,雄安新区建立积极稳健的失业保险制度,充分发挥失业保险“保生活、提技能、稳岗位、促就业”的功能,实施阶段性缓缴社会保险费、提高失业保险金标准、失业保险稳岗返还等措施,为就业人员提供更可靠更充分的保障。最后,在工伤保险方面,雄安新区建立预防、补偿、康复三位一体的工伤保险制度体系,推动与京津两地工伤认定、鉴定和工伤医疗康复等业务互托互认,为工伤职工异地就医、跨区结算提供了便利。

5. 就业创业领域多元发展

雄安新区聚焦承接北京非首都功能疏解、大规模开发建设和新建片区运营服务需求,从完善就业机制、提升技能培训和鼓励创业带动就业等方面综合发力,推动人才工作取得阶段性成效。首先,以完善就业机制为基础,保障新区群众多渠道灵活就业。为解决回迁居民的就业问题,雄安新区设立就业服务中心,构建“公共服务局、片区管委会+就业服务中心+社区”自上而下的三级就业服务机制;为聚集“高精尖缺”创新人才,雄安新区实行高端人才“特岗特薪”,设立高层次人才“编制池”;为扶持困难人群就业,雄安新区安排财政专项基金,制定个性化援助方案,提供“一对一”就业帮扶,2020年至2022年期间,共帮助困难人员上岗1.5万余人,实现了零就业家庭动态清零。其次,以加强技能培训为抓手,破解新区存在的结构性就业矛盾。雄安新区借势北京优质教育培训资源,深化产教融合和校企合作,推行“定单式、定向式”培训,帮助居民提升职业技能。截至2023年2月,新区建设了4家高技能人才培训基地、10家技能大师工作室和1所技工学校。最后,以鼓励创业带动就业为重点,促进雄安新区多层次充分就业。雄安新区以税收优惠、小额贷款等方式鼓励高校毕业生自主创业,着力激活就业新引擎。截至2022年底,雄安新区有16家创业孵化基地和孵化载体,为创业者提供创业培训、经营指导、融资服务、人才对接等“一站式”服务。

6. 住房保障体系基本形成

雄安新区全面落实承接北京非首都功能疏解住房保障工作,创新住房供给方式,打造信息化服务平台,具有雄安特色的“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房保障体系基本形成。首先,聚

焦服务疏解,构建新型住房制度体系。雄安新区构建“1+4+N”住房机制,配套住房租赁、住房销售、商业办公用房租售、公共产权住房管理、住房公积金等一揽子政策,为疏解单位和人员提供房保障。截至2024年3月,在雄安新区缴存住房公积金的疏解单位共150家,缴存职工共7025人,住房公积金支持疏解政策已实质落地,实现与北京同城化。其次,优化多元住房供给,打造生态宜居样板。雄安新区坚持保障基本、兼顾差异的原则,合理规划建设商品住房、共有产权住房、机构租赁住房 and 保障性租赁住房四类住房,满足多层次个性化需求。为保障征迁群众的基本住房需求,雄安新区先后启动了容东片区、容西片区、雄东片区三个集中安置片区;为吸引外来人才助力雄安建设,新区树立“长租即长住,长住即安家”的住房消费新理念,通过租赁补贴、人才公寓等方式对来雄就业创业的人员提供租住支持,并在教育、医疗、社保、就业等公共服务领域保障“租售同权”。最后,依托信息化赋能,树立数实融合新标杆。雄安新区依托基于区块链技术的信息化服务平台,建设以“数字房管”为引擎的“住房信息服务系统”,整合房屋交易、租赁住房、安置住房、公积金、智慧物业等子系统,实现了住房管理服务事项一网统管和一网通办。

三、雄安新区缩小与北京公共服务差距的现实困境

雄安新区坚持以人民为中心的发展理念,布局优质公共服务设施,提升公共服务水平,努力缩小与北京公共服务差距。然而由于经济发展阶段不同,雄安新区与北京的公共服务差距依然较大,存在公共服务资源空间分布不均衡、北京公共服务功能疏解有阻力、雄安新区公共服务供给能力不足、公共服务共建共享存在制度障碍等现实难题。

1. 公共服务资源空间分布不均衡

京津冀地区优质公共服务资源较为密集,但空间分布极不均衡。首先,从区域空间分布来看,优质公共服务资源主要集中在北京,雄安新区与北京存在“断崖式”差距。雄安新区设立时间不长,公共服务存量资源仍处于县级水平。以2019年为例,在公共教育方面,雄安新区人均教育支出只有1.1万元,与北京市的7.0万元差距明显;在医疗卫生方

面,雄安新区每万人口医疗床位数、每万人口医疗卫生技术人员数和人均医疗卫生支出分别仅为北京的64.5%、80.9%和19.5%;在社会保障方面,雄安新区的养老、医疗和失业保险覆盖率分别仅为北京的51.4%、77.0%和1.5%;在就业创业方面,雄安新区的人均社保和就业支出、城镇非私营单位就业人员月平均工资分别仅为北京的20.6%、40.4%(见表3);在住房保障方面,雄安新区的个人产权房以共有产权房为主,房屋产权不归住房者所有,住房附属价值以及配套服务也远不及北京。其次,从城乡空间分布来看,雄安新区相对北京城乡二元结构矛盾更加突出。北京市城市化水平较高,为促进公共服务城乡融合发展,做出了许多实质性举措,例如将农村就业劳动力纳入城镇职工社保。而雄安新区受经济发展水平的制约,公共资源“城优乡差”“城多乡缺”的问题仍然突出,农村对于教育、医疗、社保等公共服务的获取和享有还存在较大约束。

表3 2019年雄安新区与北京基础公共服务供给水平比较

一级指标	二级指标	雄安新区	北京
教育	“双一流”高校数量(所)	0	27
	人均教育支出(万元)	1.1	7.0
	小学师生比(%)	5.6	5.9
医疗	每万人口医疗床位数(个)	35.8	55.5
	每万人口医疗卫生技术人员数(人)	37.3	46.1
	人均医疗卫生支出(元)	730.7	3740.0
社保	养老保险覆盖率(%)	46.7	90.7
	医疗保险覆盖率(%)	74.5	96.7
	失业保险覆盖率(%)	0.9	60.1
就业	人均社保和就业支出(元)	914.5	4442.8
	城镇非私营单位就业人员月平均工资(元)	5615.9	13900.3

数据来源:《河北统计年鉴(2020)》《中国城市统计年鉴(2020)》。

2. 北京公共服务功能疏解有阻力

按照规划,雄安新区重点承接“高校、科研院所、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位”等六类北京非首都功能。目前,北京的高校、科研院所、医疗机构等公共服务功能向雄安新区集中疏解面临三个现实难题。一是多部门利益整合难题。许多在京高校、科研院所、医疗机构的管辖权属于中

央或国家相关部委而非北京市政府,涉及部门利益较多,协调难度较大,需要高能级的中央政府深度参与。二是疏解人员存在多重顾虑。疏解人员在子女教育、工资水平、住房保障、生活配套等方面存在较高要求,担心疏解到雄安新区之后会降低在北京所能享受到的公共服务水平、社会保障标准和美好生活品质。三是市场化疏解项目不多。首批和第二批疏解的高等学校、科研院所、医疗机构多为行政指令式的疏解,市场化疏解的内生动力不足。出现上述问题的根源还是经济发展阶段不同导致的,需要在发展中不断增强雄安新区的承载力、集聚力和吸引力。由于上述三点原因,目前在京高校、科研院所、医疗机构向雄安新区疏解的进度有待加快。除了“三校一院”交钥匙项目外,首批疏解的四所高校和两家医院还处于选址落位和开工建设阶段,第二批疏解的高校和医院还处于选址论证阶段,距离真正交付投用尚需较长时间。

3.雄安新区公共服务供给能力不足

按照规划,雄安新区要建设“城市—组团—社区”三级公共服务设施体系,形成多层次、全覆盖、人性化的基本公共服务网络。然而,雄安新区在公共服务设施建设和公共服务网络构建方面还存在不少短板弱项,公共服务供给能力不足,突出表现在以下三个方面。一是公共服务建设缺乏充足的财力支持。基本公共服务水平很大程度上取决于地方经济发展水平和财政收支水平。以2019年为例,雄安新区地区生产总值和人均地区生产总值分别是北京的0.6%和10.5%,人均公共财政收入和支出分别是北京的4.2%和72.8%(见表4)。经济发展水平的制约和财政预算不足导致雄安新区公共服务建设得不到有效支撑。二是公共服务供给方式较为单一。雄安新区公共服务供给以政府为主,缺乏市场主体和社会组织的积极参与。义务教育、医疗卫生等基本公共服务可由政府兜底保障,但托育服务、学前教育、普惠养老等普惠性非基本公共服务不能完全依赖政府资金投入,需要吸引社会资本参与,才能更好满足人民群众日益多元的公共服务需求。三是公共服务供需匹配不够精准。雄安新区公共服务设施布局与常住人口布局的空间匹配度有待完善,城郊农村的公共服务设施相对不足,人民群众个性化和多样化公共服务需求难以得到很好满足。

表4 2019年雄安新区与北京经济指标对比

地区指标	人均GDP (万元/人)	GDP (亿元)	人均公共财政 收入(元/人)	人均公共财 政支出(元/人)
雄安	1.7	215.2	1133.1	25035.9
河北	4.7	35104.5	5020.8	11157.6
北京	16.2	35371.3	27011.0	34398.2

资料来源:《河北统计年鉴(2020)》《中国城市统计年鉴(2020)》。

4.公共服务共建共享存在制度障碍

雄安新区在公共服务共建共享存在三个方面的制度障碍。一是受制于户籍制度的约束,外来人口的部分权益落实不到位。雄安新区积极探索公共服务共建共享的财政体制,例如建立以居住证为载体的公共服务提供机制,实行积分落户制度。但雄安新区的落户门槛较高,非户籍人口公共服务“同城不同权”的问题依然存在。二是受制于事权和支出责任与治理能力不匹配,普惠性公共服务的供给数量和质量有待提升。雄安新区还处于大规模建设阶段,财政收入远远小于财政支出,实际承担的公共服务供给责任超过了其供给能力,在推进区域公共服务均等化、促进城乡公共服务一体化、统筹公共服务资源等方面明显“力不从心”。三是受制于官员“晋升锦标赛”和政绩考核机制的约束,地方政府公共服务供给存在“重建设、轻民生”等现象。地方政府的公共服务供给重点向短期经济增长拉动效应明显的基础设施类投资型公共服务倾斜,而在民生保障领域的政策支持力度偏弱。

四、雄安新区缩小与北京公共服务差距的路径选择

雄安新区缩小与北京公共服务差距,需要正确处理政府与市场关系,动态扩大普惠性非基本公共服务供给,不断满足人民群众日益多元化的公共服务需求。具体来看,可从优化公共服务资源布局、完善承接配套政策体系、创新公共服务供给方式、推进公共服务共建共享等四个方面着手,率先推进雄安新区与北京基本公共服务均等化。

1.优化公共服务资源布局

雄安新区已进入大规模建设与承接北京非首都功能疏解并重阶段,需要进一步优化公共服务资源空间布局,缩小区域间、城乡间、人群间的公共服务差距。一是优化公共服务资源的区域空间布

局。以承接北京非首都功能为抓手,持续扩大北京援建的“三校一院”覆盖人群范围,加快推动首批疏解的四所高校建设进度,服务保障第二批疏解清单涉及的优质高校、医疗机构选址落位,接续谋划第三批从北京向雄安新区疏解的重点项目清单,将雄安新区打造成新时代优质公共服务资源集聚高地。二是优化公共服务资源的城乡空间布局。建立以城乡社区为重点、以基层治理为抓手的公共服务供给体系,引导公共资源优先向薄弱领域、落后地区、重点人群流动,切实发挥公共服务的兜底保障作用。如开展培育社区社会组织专项行动,推进城乡学校共同体、紧密型县域医疗卫生共同体建设等。三是提升公共服务设施与人口分布的空间匹配度。在充分考虑人口分布的基础上,科学设定公共服务设施的服务半径和服务对象,统筹规划公共服务设施的空间布局。对于高频次公共服务设施,要合理控制规模,适当增加布点。对于低频次公共服务设施,要适度集中布局,利用信息技术赋能,简化办事流程,让“数据多跑路、群众少跑腿”。对于人员分散的农村地区,可在固定时间和地点适当布局一些流动公共服务设施,提升公共服务的便利可及性。

2. 完善承接配套政策体系

雄安新区要不断完善承接北京非首都功能疏解的配套政策体系,增强对北京优质公共服务功能的吸引力和承载力,确保疏解对象“来得了、留得住、能发展”。一是完善常态化沟通协商机制。加强雄安新区与中央区域协调发展领导小组办公室、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,打破制约要素有序自由流动和资源跨区域优化配置的体制机制障碍。二是完善激励约束政策体系。在中央“9+3”疏解政策体系和新区“1+3+10”承接政策体系的基础上,进一步梳理政策实施过程中存在的问题,打通政策堵点、难点和痛点,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。三是构建集成创新政策。总结首批集中疏解项目积累的经验模式,形成公开透明的集成创新政策,及时向社会发布政策“明白纸”,明确政策实施细则和兑付路径,为第二批和第三批集中疏解清单对接落地提供借鉴。把北京的“减量发展”和雄安新区的“增量发展”结合起来,利

用雄安新区的土地优势和制度创新优势,促进北京公共服务功能在雄安新区异地扩张。

3. 创新公共服务供给方式

由政府兜底提供公共服务的供给方式已经很难适应雄安新区未来发展趋势,推动公共服务供给方式创新,应从以下三个方面综合发力。一是完善纵向和横向转移支付制度,确保公共服务供给的持续性。一方面,应充分发挥专项转移支付和一般转移支付等纵向转移支付的作用,加大一般转移支付中均衡性转移支付的支持力度,增强雄安新区公共服务建设的财力保障。另一方面,应建立以扶贫协作、对口支援为特色的横向转移支付制度,弥补雄安新区民生服务供给困境,缩小与北京公共服务的发展差距。二是引导社会力量参与公共服务建设,推进公共服务供给主体多元化。雄安新区应创造公平竞争的市场环境,降低公共服务准入门槛,积极引导社会资本参与公共服务建设,鼓励市场主体通过共建民营、政府购买、政府和社会资本合作等方式参与公共服务供给,形成政府主导、市场参与、社会补充的多元供给格局。三是加快数字技术与公共服务深度融合,增强公共服务的可及性。雄安新区应利用大数据、互联网、云计算等技术,精准抓取群众的民生服务需求,推动智慧教育、智慧医疗、智慧文旅、智慧养老等数字化公共服务的持续发展,努力形成主体协同、方式便捷、内容精准、供需匹配的公共服务供给体系。

4. 推进公共服务共建共享机制

公共服务均等化的实现需要科学的管理体制和有效的运行机制,雄安新区公共服务体制机制改革可以从三个方面发力。一是降低公共服务享有的户籍关联度,增强公共服务的均衡性和可及性。雄安新区应在以居住证为载体享有公共服务的基础上,积极探索“钱随人走”的公共服务资金分配规则,消除常住人口与户籍人口的不平等待遇,调整常住人口的不合理标准,推动公共服务便利化供给。例如加强外来人口的技能培训和职业教育、提升社会保险的统筹层次、降低常住人口的住房成本、扩大常住人口认定的空间标准等。二是明确中央和地方政府支出责任,实现各级政府事权和财权相适应。各级政府应科学划分财权,以转移支付制度为保障,建立区域均衡的公共服务治理体系。具体来看,对于外溢性高、受益面广、投资较大的跨区

域重大基础设施项目,应由中央政府统筹京津冀三地资源予以支持;对于区域内一般基础设施项目,应由雄安新区自行调配并负责提供。三是构建激励相容的官员考核机制,确保公共服务的供给质量和效率。打破经济增长在政府政绩考核中的核心地位,扩大教育、文化、医疗、社保等民生指标在政绩考核中的权重,完善公共服务供给的质量评估、质量改进和质量监督机制,推动政府职能由“经济建设型”向“民生服务型”转变。

参考文献

- [1]李实,杨一心.面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择[J].中国工业经济,2022(2).
- [2]柳天恩,孙雨薇,田梦颖.京津冀基本公共服务均等化的多重困境与推进路径[J].区域经济评论,2023(3).
- [3]李实.共同富裕的目标和实现路径选择[J].经济研究,2021(11).
- [4]张贵,孙晨晨,刘秉镰.京津冀协同发展的历程、成效与推进策略[J].改革,2023(5).
- [5]孙久文,史文杰.以区域协调发展推进中国式现代化进程研究[J].区域经济评论,2023(2).
- [6]洪银兴.中国式现代化:目标、进程和道路[J].学海,2023(3).
- [7]柳天恩,董葆茗.京津冀高等教育协同发展的进展成效与路径优化[J].河北师范大学学报(教育科学版),2023(2).
- [8]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(11).
- [9]田学斌,陈艺丹.京津冀基本公共服务均等化的特征分异和趋势[J].经济与管理,2019(6).
- [10]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(5).
- [11]缪小林,张蓉.从分配迈向治理:均衡性转移支付与基本公共服务均等化感知[J].管理世界,2022(2).
- [12]姜晓萍,吴宝家.人民至上:党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验[J].管理世界,2022(10).
- [13]夏杰长,王鹏飞.数字经济赋能公共服务高质量发展的作用机制与重点方向[J].江西社会科学,2021(10).
- [14]陆铭,李鹏飞.城乡和区域协调发展[J].经济研究,2022(8).

The Theory Logic and Realization Path of Xiong'an New Area to Narrow the Public Service Gap with Beijing

Liu Tian'en Tian Mengying Sun Yuwei

Abstract: The narrowing of the public service gap between Xiong'an New Area and Beijing is an important prerequisite for the orderly removal of Beijing's non-capital functions and an essential requirement for the coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region, and plays a leading role in promoting common prosperity, regional coordination, high-quality development and theoretical and practical innovation of Chinese-style modernization. Over the past seven years, Xiong'an New Area has adhered to a people-centered approach to equalizing basic public services, and has taken the lead in making breakthroughs in key areas such as education, medical care, social security, employment and housing. However, due to different stages of economic development, the gap between Xiong'an New Area and Beijing in public services is still large, and there are problems such as unbalanced resource distribution, resistance to Beijing's functional decentralization, insufficient supply capacity of Xiong'an itself, and imperfect co-construction and sharing mechanism. It is suggested to correctly handle the relationship between the government and the market, starting from several aspects, such as optimizing the layout of public service resources, improving the supporting policy system, innovating the supply of public services, and promoting the co-construction and sharing of public services, take the lead in promoting the equalization of basic public services, dynamically expanding the supply of inclusive non-basic public services, and constantly meeting the people's increasingly diversified demand for public services.

Key Words: Xiong'an New Area; Beijing-Tianjin-Hebei Region; Coordinated Development; Public Service; Regional Coordination

(责任编辑:平 萍)