

【区域战略研究】

雄安新区规划建设：发展历程、进展成效与 路径优化*

柳天恩 王馨雅 叶堂林

摘要：雄安新区是现代化人民城市高质量发展的全国样板。目前，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。雄安新区自批复设立八年以来，顶层设计基本完成，功能疏解有序推进，城市框架全面拉开，产业体系重塑再造，创新生态加快构建，改革开放深入推进。与此同时，雄安新区在承接北京非首都功能疏解、长效建设资金保障、高端高新产业集聚、创新生态系统构建等方面仍存在一些亟待解决的突出问题。展望未来，雄安新区要牢牢把握党中央赋予的功能定位和使命任务，在破解非首都功能疏解落地难题、完善长效资金保障机制、推进产业转型升级、构建创新生态系统等方面协同发力，推动各项工作不断取得新进展。

关键词：雄安新区；规划建设；发展历程；进展成效；路径优化

中图分类号：F061.5 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-5766(2025)05-0023-11 **收稿日期：**2025-05-15

***基金项目：**河北省社会科学基金“京津冀基本公共服务均等化的效果评价与政策优化”(HB24ZT032)。

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副研究员，硕士生导师(石家庄 050061)。

王馨雅，女，河北经贸大学经济研究所硕士生(石家庄 050061)。

叶堂林，男，首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授，博士生导师(北京 100070)。

2025年7月14—15日召开的中央城市工作会议提出，“以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标”“以推动城市高质量发展为主题”“走出一条中国特色城市现代化新路子”。一个阶段有一个阶段的标志，雄安新区是新时代城市高质量发展的全国样板，旨在开创未来城市发展的全新模式，对于当下中国现代化城市建设影响深远(孙久文等，2023)。《河北雄安新区规划纲要》明确提出，雄安新区作为“人类发展史上的典范城市”，到2035年“基本建成绿色低碳、信息智能、宜居宜业、具有较强竞争力和影响力、人与自然和谐共生的高水平社会主义现代化城市”，到21世纪中叶“全面建成高质量高水平的社会主义现代化城市”。2023年5月10日，习近平总书记在考察雄安

新区时指出“一座高水平现代化城市正在拔地而起”，强调要“构筑新时代宜业宜居的‘人民之城’”，要求“打造一个没有‘城市病’的未来之城”，实现“真正把高标准的城市规划蓝图变为高质量的城市发展现实画卷”。

2025年是雄安新区规划建设八周年，雄安新区已进入大规模建设与承接北京非首都功能疏解“两个并重”发展阶段，工作重心转向高质量建设、高水平管理、高质量疏解，发展“三高并举”。值此重要时间节点，本文系统回顾雄安新区规划建设的发展历程，梳理总结雄安新区八年来取得的伟大成就，深刻剖析雄安新区发展存在的制约因素和问题障碍，进而提出雄安新区高质量发展的实现路径和政策取向。

一、雄安新区规划建设的发展历程

设立河北雄安新区是京津冀协同发展向广度、深度拓展过程中的又一重大战略布局。雄安新区作为“北京非首都功能疏解集中承载地”和“首都功能拓展区”,对于解决北京“大城市病”、推动京津冀协同发展具有重要先导作用(柳天恩,2023)。雄安新区规划建设的发展历程大致可划分为前期谋划和研究论证(2014年2月—2017年3月)、顶层设计和规划编制(2017年4月—2019年1月)、“两个并重”和“三高并举”(2019年2月至今)三个发展阶段(见表1、表2、表3)。

1.前期谋划和研究论证阶段(2014年2月—2017年3月)

雄安新区规划建设与京津冀协同发展纵深推进一脉相承。习近平总书记2017年2月23日在河北雄安新区规划建设工作座谈会上指出:“党中央决定规划建设雄安新区,大的背景就是京津冀协同发展”“雄安新区不同于一般意义上的新区,其定位首先是北京非首都功能疏解集中承载地”。尽管河北雄安新区正式批复设立的日期是2017年4月1日,但设立河北雄安新区的战略构想早在2014年就开始酝酿,2015年开始谋划选址,2016年确定了规划选址并同意命名为“雄安新区”。

2014年2月26日,京津冀协同发展座谈会的召开标志着京津冀协同发展正式上升为国家战略。习近平总书记在“2·26”讲话中指出:“要坚持和强

化首都核心功能,调整和弱化不适宜首都的功能,把一些功能转移到河北、天津去,这就是大禹治水的道理。”由此,北京非首都功能疏解就成了京津冀协同发展的“牛鼻子”,“跳出北京”寻找北京非首都功能疏解集中承载地就成为重要任务。2015年2月10日,习近平总书记在中央财经领导小组第九次会议时提出“多点一城、老城重组”的思路,“一城”就是在北京之外建新城。此后,北京非首都功能疏解集中承载地的选址工作开始启动。2015年4月30日召开的中央政治局会议明确在河北合适的地方“建设一座以新发展理念引领的现代化新城”。2016年3月24日召开的中共中央政治局常委会会议确定了新城的选址位于河北,并同意命名“雄安新区”。2017年2月23日,习近平总书记指出,“新区选址、规划、筹备工作已取得阶段性成效”,“涵盖白洋淀生态修复、交通、新型城镇化等十九个专项规划和二十四个专题研究均取得阶段性进展”^①。

2.顶层设计和规划编制阶段(2017年4月—2019年1月)

2017年4月1日,河北雄安新区批复设立的消息公开发布后,雄安新区的顶层设计和规划编制工作正式全面铺开。习近平总书记强调,“关于雄安新区规划设计建设,总的要求是高起点、高标准、高水平”“用先进的理念和国际一流的水准规划建设”,要求“保持规划的严肃性和约束性,用法律法规确保一张蓝图干到底”。

雄安新区坚持先谋后动、规划引领,基本搭建完成顶层设计的“四梁八柱”,形成了新时代城市规

表1 河北雄安新区的前期谋划和研究论证

时间	内容
2014年2月26日	习近平总书记在京津冀协同发展座谈会上指出:“要坚持和强化首都核心功能,调整和弱化不适宜首都的功能,把一些功能转移到河北、天津去,这就是大禹治水的道理。”
2015年2月10日	习近平总书记在中央财经领导小组第九次会议上指出:“推动京津冀协同发展思路要明确,重点把握好‘多点一城、老城重组’的思路,‘一城’就是研究思考在北京之外建设新城问题。”
2015年4月30日	习近平总书记在中央政治局会议上强调:“可考虑在河北合适的地方进行规划,建设一座以新发展理念引领的现代化新城。”
2016年3月24日	中共中央政治局常委会会议确定了新城的选址,并同意命名“雄安新区”。习近平总书记指出:“规划建设北京城市副中心和集中承载地,将形成北京新的‘两翼’。”在河北雄安新区设立信息公开之前,“集中承载地”一直是雄安新区的代名词。
2016年5月27日	习近平总书记在中共中央政治局会议上指出:“雄安新区是党中央批准的首都功能拓展区,同上海浦东、广东深圳那样具有全国意义,这个定位一定要把握好。”
2017年2月23日	习近平总书记到河北安新和白洋淀生态保护区考察时指出:“雄安新区不同于一般意义上的新区,其定位首先是疏解北京非首都功能集中承载地。”

资料来源:作者整理。

划的典范,引领着未来城市发展的全新模式。首先,在规划编制理念上,雄安新区非常重视规划编制的前瞻性和引领性,坚持“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”,坚持“先植绿、后建城”,打造宜居宜业的高品质生态之城。其次,在规划编制方法上,坚持开门开放编制规划,在充分借鉴国际经验的基础上,着力打造经得起历史检验的“未来之城”和“典范之城”。再次,在规划编制体系上,强调“多规合一”“一张蓝图干到底”,形成“1+4+26”规划体系和“1+N”政策体系,实现规划政策体系的全域覆盖和有效衔接。最后,为维护规划的严肃性和权威性,确保一张蓝图干到底,雄安新区首部综合性地方法规《河北雄安新区条例》将规划上升为法律,为雄安新区规划建设提供刚性的法律保护。在这一阶段,雄安新区除“千年秀林”建设、白洋淀生态治理、基础性项目和保障运行的个别临时性建筑外,城市建设几乎没动工一砖一瓦。

3.“两个并重”和“三高并举”阶段(2019年2月至今)

以2019年1月16日至18日习近平总书记到京津冀三地考察为标志,雄安新区正式从规划编制阶段转入大规模建设与承接北京非首都功能疏解“两个并重”的新发展阶段。2019年1月18日,习近平总书记对进一步推动京津冀协同发展提出六个方面要求,第一个方面就是“紧紧抓住‘牛鼻子’不放松,积极稳妥有序疏解北京非首都功能”,第二个方面则是“保持历史耐心和战略定力,高质量高标准推动雄安新区规划建设”。自此之后,雄安新区到

处呈现“塔吊林立、热火朝天”的建设场景,高校、医院、央企总部等率先启动的北京非首都功能疏解项目开始加速推进。

以2023年5月10日习近平总书记考察雄安新区为标志,雄安新区进一步从“两个并重”发展阶段延伸拓展为“两个并重”“三高并举”发展阶段。2023年5月10日,习近平总书记第三次考察雄安新区时指出:“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,工作重心已转向高质量建设、高水平管理、高质量疏解发展并举。”此后,雄安新区紧紧围绕“展五新”目标,持续推进标志性疏解项目落地建设,积极拓展“妙不可言”“心向往之”雄安场景,大力导入“5+6”高端高新产业,广泛聚集创新要素资源,不断推动改革开放前沿政策先行先试,在基础设施建设、现代城市治理、产业要素聚集等方面取得明显成效,城市发展框架全面拉开,一座高水平现代化城市正在拔节生长。

二、雄安新区规划建设的最新进展

雄安新区规划建设八年来,在党中央的坚强领导下,在京津冀协同发展领导小组^②的统筹指导下,在国家有关部委和京津等地的大力支持下,河北发挥主体责任,雄安新区发挥属地责任,扎实推动各项工作,顶层设计基本完成,功能疏解有序推进,城市框架全面拉开,产业体系重塑再造,创新生态加快构建,改革开放深入推进,在高起点规划、高门槛承接、高标准建设、高质量发展、高水平管理等方面

表2 河北雄安新区的顶层设计和规划编制

时间	内容
2017年4月1日	《中共中央 国务院决定设立河北雄安新区》提出:“坚持先谋后动、规划引领,用最先进的理念和国际一流的水准规划设计建设。”
2017年10月18日	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。”
2018年2月22日	习近平总书记在中共中央政治局常务委员会会议上指出:“要深化规划内容和完善规划体系,尽快研究提出支持雄安新区加快改革开放的措施。”
2018年4月21日	《河北雄安新区规划纲要》全文向社会发布,雄安新区“1+N”规划体系中的“1”正式形成。
2019年1月16日	习近平总书记在雄安新区考察时强调:“新区首先就要新在规划、建设的理念上,要体现出前瞻性、引领性。”
2019年1月18日	习近平总书记在京津冀协同发展座谈会上强调:“要把设计成果充分吸收体现到控制性详细规划中,保持规划的严肃性和约束性,用法律法规确保一张蓝图干到底。”
2019年1月24日	《中共中央 国务院关于支持河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见》全文正式向社会公开,雄安新区“1+N”政策体系中的“1”正式形成。

资料来源:作者整理。

表3 河北雄安新区的两个并重和三高并举

时间	内容
2019年1月16日	习近平总书记在河北雄安新区考察时指出“雄安从顶层设计阶段转向实质性建设阶段”,强调“坚持高质量发展要求,努力创造新时代高质量发展的标杆”。
2019年1月18日	习近平总书记在京津冀协同发展座谈会上指出“积极稳妥有序疏解北京非首都功能”,要求“高质量高标准推动雄安新区规划建设”。
2021年7月30日	京津冀协同发展领导小组办公室有关负责人接受记者专访时提出:“雄安新区进入承接北京非首都功能和建设同步推进的重要阶段。”
2023年5月10日	习近平总书记在河北雄安新区考察时指出:“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,工作重心已转向高质量建设、高水平管理、高质量疏解发展并举。”
2024年7月18日	党的二十届三中全会提出:“完善实施区域协调发展战略机制”“高标准高质量推进雄安新区建设。”

资料来源:作者整理。

取得重大阶段性成果。

1.顶层设计基本完成

首先,国家层面高度重视。雄安新区是习近平总书记亲自决策、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。习近平总书记高度重视雄安新区的规划建设,先后三次实地考察调研,多次召开雄安新区规划建设座谈会,作出一系列重要指示批示,为雄安新区高起点规划、高标准建设、高质量发展提供了根本遵循和行动指南。京津冀协同发展领导小组协同河北省委、省政府等专门成立规划编制工作推进小组,组织国内外一流规划人才和专家团队,高起点高标准推进雄安新区的规划编制。雄安新区坚持“开门开放编制规划”,成为新中国成立以来关注度最高、参与机构最多、涉及领域最广的一次城市规划编制,为现代化城市规划提供了创新范式和实践标杆(田学斌等,2021)。

其次,规划体系基本形成(见表4)。经深入研

究论证和反复修改完善,雄安新区目前已编制完成以《河北雄安新区规划纲要》为统领的“1+4+26”规划体系。按照《河北雄安新区规划纲要》确定的“一主、五辅、多节点”城乡空间布局^③,目前已经编制完成“1+5+22+100”城乡空间规划体系。其中“一主”规划包括主城区的《河北雄安新区起步区控制性规划》《河北雄安新区启动区控制性详细规划》^④;“五辅”规划包括雄县、容城、安新、寨里、昝岗等5个外围组团的控制性详细规划,以及容东、容西、雄东、雄安站枢纽等4个重点片区的控制性详细规划;“多节点”规划包括22个特色小城镇和100个美丽乡村规划。此外,《河北雄安新区起步区第五组团北片(启动区外)控制性详细规划》和《河北雄安新区起步区第一组团北片控制性详细规划》也已印发实施,为首批、第二批和第三批疏解的部分标志性项目提供空间载体。

最后,政策框架日益完善。雄安新区目前已

表4 河北雄安新区的规划体系

时间	内容
2018年4月21日	《河北雄安新区规划纲要》全文向社会公开,雄安新区“1+N”规划体系中的“1”正式形成
2018年12月25日	国务院对《河北雄安新区总体规划(2018—2035年)》的批复向社会公布
2019年1月4日	新华社发文:经党中央、国务院同意,河北省委、省政府近日正式印发《白洋淀生态环境治理和保护规划(2018—2035年)》
2019年6月1日	《河北雄安新区起步区控制性规划》和《河北雄安新区启动区控制性详细规划》正式对外公示
2019年12月30日	河北雄安新区容东、容西、雄东、雄安站枢纽等4个重点片区的控制性详细规划公示
2020年8月23日	河北雄安新区雄县、容城、安新、寨里、昝岗等5个外围组团的控制性详细规划对外公示
2021年7月29日	河北省十三届人大常委会第二十四次会议审议通过了《河北雄安新区条例》,该条例于9月1日正式实施,为新区规划建设提供刚性的法律保护,确保一张蓝图干到底
2023年4月10日	《河北雄安新区起步区第五组团北片(启动区外)控制性详细规划》对外公示
2023年11月4日	河北雄安新区镇村体系规划(22个特色小城镇和100个美丽乡村规划)公开发布
2024年12月6日	《河北雄安新区起步区第一组团北片控制性详细规划》对外公示

资料来源:作者整理。

搭建形成以《中共中央 国务院关于支持河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见》为统领的“1+N”政策体系,赋予雄安新区更大的改革创新自主权,为雄安新区高质量发展提供了重要的支撑保障。2023年6月10日,中共中央政治局审议并通过《关于支持高标准高质量建设雄安新区若干政策措施的意见》,推出一揽子的支持政策措施,为雄安新区高标准高质量建设注入了强大新动能。中央一揽子特殊支持政策出台以后,雄安新区的人才吸引力和产业承载力不断增强,创新要素聚集和高端产业导入步伐明显加快,自我发展能力全面提高。

2.非首都功能疏解有序推进

第一,北京非首都功能疏解的激励约束政策体系日益完善。在中央层面形成“9+3”疏解政策体系。中央协同办^⑤印发实施了《有序推进北京非首都功能疏解近期工作方案》,教育部、卫健委、国资委等中央部委制定了关于高校、医院和企业总部的疏解方案,围绕投资、教育、医疗卫生、社保、住房、医保、财税、金融、薪酬等9个领域和户籍、市场准入、差异化价格等3个方面制定了疏解支持政策。在地方层面,雄安新区主动对接中央协同办和北京市政府,形成以承接北京非首都功能疏解实施方案为统领,以承接高校、医院、企业总部3个专项工作方案为重点,以供地、住房、财税金融、人才薪酬、户籍保障、教育、医疗、社保、交通、科技创新等10个配套政策为支撑的“1+3+10”承接配套政策体系(柳天恩等,2024)。

第二,雄安新区在承接北京非首都功能疏解方面成效明显。雄安新区坚持高门槛承接北京非首都功能,重点承接高等院校、科研院所、医疗机构、企业总部、金融机构和事业单位等六类非首都功能。在高等院校方面,雄安新区首批承接的4所在京部委属高校(北京交通大学、北京科技大学、北京林业大学、中国地质大学)全部开工建设,第二批启动向雄安新区疏解的5所在京高校(华北电力大学、中国传媒大学、北京语言大学、北京理工大学、北京航空航天大学)已经确定项目选址(起步区第一组团北部)(柳天恩等,2023)。按照国家关于在京高校疏解的总体安排,2035年前将有15所在京部委属高校分期、分批向雄安新区集中疏解。在科研院所方面,中国科学院雄安创新研究院、京津冀国家技术创新中心雄安中心等投入使用。在医疗机构方面,雄安宣武医院开诊运营,北京大学人民医院雄安医院开工建设,北京协和医院(国家医学中心)选址落位。在企业总部方面,首批疏解到雄安新区的央企总部项目(中国中化、中国星网、中国华能、中国矿产)均已开工建设,其中中国星网央企总部已建成并投入使用,第二批央企总部疏解项目已基本完成选址。此外,按照习近平总书记2023年5月10日考察雄安新区时的指示要求,雄安新区正在“着手谋划金融机构、科研院所、事业单位的疏解转移”,新一批标志性疏解项目将陆续开工建设(见表5)。

3.城市框架全面拉开

首先,蓝绿交织的雄安画卷徐徐铺展。雄安新区坚持先植绿、后建城,“千年秀林”工程扎实推进,

表5 首批在京高校、医院和央企总部向雄安新区疏解项目

类别	名称	用地面积	地理位置	建设时间
高校	中国地质大学	1600亩	起步区第五组团北部	2023年11月开工建设,预计2035年搬迁完毕
	北京科技大学	2450亩	起步区第五组团北部	2023年11月开工建设,预计2035年搬迁完毕
	北京交通大学	2600亩	起步区第五组团北部	2023年11月开工建设,预计2035年搬迁完毕
	北京林业大学	2200亩	起步区第五组团北部	2023年11月开工建设,预计2035年搬迁完毕
医院	雄安宣武医院	200亩	启动区	2020年10月开工建设,2023年9月完成一期工程并试运行
	北京大学人民医院雄安医院	115亩	容东片区西北部	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	起步区第五组团北部	2025年开工建设
央企总部	中国星网	84亩	启动区	2022年6月开工建设,2024年9月竣工交付
	中国中化	18亩	启动区	2022年4月开工建设
	中国华能	81亩	启动区	2022年10月开工建设
	中国矿产	57亩	启动区	2024年4月开工建设

资料来源:作者整理。

森林覆盖率已经由雄安新区设立前的11%提高到目前的35%,未来将进一步提高至40%左右,实现“3千米进森林、1千米进林带、300米进公园”的生态愿景。白洋淀实施了有史以来最大规模的系统性生态治理,通过实施清淤疏浚、退耕还淀、生态补水等举措,白洋淀水质达到1988年恢复蓄水有监测记录以来的最好水平,连年稳定保持Ⅲ类水质,野生鸟类达到295种、野生鱼类恢复至48种,生物多样性显著提高,跻身全国良好湖泊行列。

其次,互联互通的交通网络越织越密。雄安高铁站建成并投入使用,京雄城际铁路开通运营,累计发送旅客超过900万人次。“四纵两横”高速铁路网建成后,到北京、天津的时间将缩短至30分钟左右,到石家庄的时间将缩短至60分钟左右。“四纵三横”的高速公路网全部建成通车,与北京、天津、石家庄等周边城市的交通便利度明显提升。雄安新区的内部骨干路网也已基本形成,“两主两辅”综合交通枢纽加快建设,五个城市组团和五个外围组团高效互通,为城市的高标准建设和高质量发展提供有力支撑。

最后,智慧未来之城加快“显雏形、出形象”。雄安新区地上、地下、云上“三座城”同步推进,数字城市与现实城市同步发展,累计建设144千米的地下综合管廊,500多千米的数字道路。起步区的五个城市组团加快建设,启动区的大学园、科学园、互联网产业园、创新坊、金融岛、总部区、淀湾镇等7个特色产业片区稳步推进,容东、容西、雄东、雄安站枢纽四个重点建设片区拔地而起,雄安高新区、中关村科技园、科创中心、中试基地、综合保税区、商务服务中心、国贸中心等标志性建设项目遍地开花。

4. 产业体系重塑再造

一方面,高端产业快速导入。雄安新区聚焦“5+6”高端高新产业发展定位^⑥,以招商引资、招才引智和招会引展,高端高新产业和创新要素资源聚集的有利条件逐渐形成。截至2025年4月1日,雄安新区累计完成投资超过8600亿元,中央企业在雄安新区设立各类分支机构超过300家,在雄安新区落地的北京来源企业超过4000家。依托中国星网、中国移动、中国联通、中国电信等行业龙头企业的辐射带动,吸引超过60家空天信息领域企业集聚雄安,逐步形成“1+3+N”的空天信息产业新地标。中

国中铁、中国五矿等均以产业集群形式落地雄安新区,实现产业聚链成群。

另一方面,传统产业加快转型。为支持传统产业转型升级,雄安新区制定了《河北雄安新区传统产业转型升级“十四五”规划》《关于支持传统产业“先立后破”转型升级的意见》等一系列规划政策措施。雄安新区坚持“先立后破”的发展思路,加快推动传统产业向高端化、智能化、绿色化方向转型。采用“腾笼换鸟”和“根留雄安”的发展战略,构建“区内总部+区外制造基地”的跨区域产业协同发展模式。实施数字化赋能、科技成果赋智、质量标准品牌赋值专项行动,开展优质企业梯次培育工作,推进企业智改数转,不断提升传统产业发展能级。通过制定环保、能耗、安全等综合标准,治理“散乱污”企业,倒逼不符合标准的传统污染企业就地关停或改造提升,实现污染制造环节全部清零。

5. 创新生态加快构建

一是创新政策体系日益完善。雄安新区瞄准“信息技术、生物制造、新材料”三个高端高新产业方向,聚焦“国家级前沿、产业孵化、成果转化”三类创新平台载体,打造“启动区及第五组团联动容东片区、自由贸易试验区、雄安高新区”三个创新集聚区,布局“疏解、未来产业、未来城市”三个协同创新场景,构建“四个三”的创新体系。制定出台《河北雄安新区支持企业创新发展若干措施》《关于加快空天信息产业发展的十条措施》《雄安新区促进未来产业发展行动计划》等科技创新支持政策,促进企业创新能力提升,培育发展新质生产力,搭建涵盖前沿技术攻关、产业孵化培育、成果转化应用的全链条科技创新政策支持体系。

二是创新要素资源快速聚集。实施顶尖人才、青年人才等各类人才引进,“雄才十六条”及15项配套政策,设立人才专项资金,累计发放超过1.5万张“雄才卡”,吸引一批领军人才项目落地,近4万高端人才落户雄安新区。开展千企雄安行、百所高校雄安行、百家科研院所雄安行等系列活动,吸引百余位院士、千余名中关村企业家、数万名首都大学生到雄安新区参观交流。搭建空天信息大厦、人工智能大厦等27栋主题楼宇,启动京津冀国家技术创新中心雄安中心、空天飞行技术全国重点实验室、京津冀科创板企业培育中心(雄安)等创新平台,为创

新要素资源聚集提供载体,实现产业配套“门对门”、创新研发“上下楼”。建立产业创新发展引导基金,促进新技术、新产品在雄安孵化转化。构建雄安高校协同创新联盟,举办“未来之城场景汇”等系列活动,推进产学研协同创新与成果转化。

6.改革开放深入推进

一方面,体制机制改革全面深化。在行政管理体制改革方面,雄安新区推行大部门制与扁平化管理,整合设置21个党政机构及4个片区管委会,强化教育医疗、科技创新等职能配置,实现机构精简与效能提升。构建“新区一片区”两级管理和“新区一片区一社区”三级服务体系,推动治理重心下移和服务下沉,推进新区管理体制加快向城市管理体制转变。在投(融)资体制改革方面,雄安新区摒弃依赖土地财政的传统发展模式,探索建立长期可持续的市场化投(融)资机制。为此,专门成立中国雄安建设投资集团等投(融)资平台,这些平台作为新区开发建设的核心载体,承担项目运作、资金筹集与管理等重要任务。通过发行地方债等方式支持起步区和启动区的城市建设。印发实施《河北雄安新区外商投资股权投资类企业试点暂行办法》,在数字人民币、金融科技创新监管等方面进行改革创新试点。

另一方面,开放发展先行先试。雄安新区锚定“开放发展先行区”的发展定位,充分发挥“国家级新区+自贸试验区+跨境电子商务综合试验区+综合保税区”四区叠加带来的制度政策优势,努力打造层次更高、领域更广、辐射更强的开放型经济新体制(张贵等,2024)。2019年8月,河北自贸试验区正式挂牌。雄安片区围绕数字贸易、金融创新等重点领域的开放,通过先行先试探索制度型开放新模式和新路径,已形成35项高质量制度创新成果,其中4项在全国复制推广,28项在全省推广。2024年,雄安新区推动15条金融开放措施落地,支持跨境贸易投(融)资便利化,并落地全国首个基于区块链的建设资金管理平台、数字人民币试点及碳排放权跨境交易业务。此外,雄安新区自贸试验区数据跨境流动分级管理办法为跨国企业提供安全数据通道。

三、雄安新区规划建设的制约因素

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。目前,雄安新区在规划建设方面取得了突破性进展,但在承接北京非首都功能疏解、长效建设资金保障、高端高新产业集聚、创新生态系统构建等方面仍存在一些亟待解决的突出问题。

1.承接北京非首都功能面临落地难题

首先,公共服务落差形成人口迁移的壁垒。作为北京非首都功能疏解的集中承载地,雄安新区正在快速推进基础设施建设,但教育、医疗、文化等公共服务和北京比起来依然有明显的落差。即便雄安新区用优惠政策成功吸引了企业落户,疏解人员家庭的实际生活需求也常常成为迁移过程中的隐形障碍。雄安新区要打造“反磁力中心”,基本公共服务水平要不低于北京,部分领域要优于北京(武义青等,2017)。只有这样,雄安新区才能避免北京的“虹吸效应”,确保北京非首都功能疏得出、留得住、发展得好,形成新的产业集聚地和经济增长极。

其次,基础设施和产业配套尚不完善。雄安新区作为一座从零起步的未来之城,其建设规模非常庞大,建设周期也十分漫长。尽管启动区、咎岗组团等重点片区框架初显,但部分关键节点和外围区域仍在建设之中。例如,承担金融功能的“金融岛”目前还处于土方施工阶段,预计到2026年才能完工。面向普通市民的大型商业综合体数量较少,成熟的社区服务网点分布不够广泛,居民日常生活的便利性受到影响。此外,雄安新区高端高新产业发展的关联配套产业不健全,已有传统产业面临资源环境硬约束,亟须推进产业转型升级。

最后,疏解转移存在机制体制障碍。其一,雄安新区项目疏解面临多主体利益整合的难题。之所以出现这种情况,根源是因为疏解过程牵涉中央政府、北京、河北、疏解单位等多方主体,而不同主体各自有不同的利益诉求。比如中央政府着眼于京津冀协同发展的战略全局,强调非首都功能疏解与区域均衡,北京聚焦“减量发展”与功能优化,河北期待通过承接高端要素提升发展能级,疏解单位则关注迁移后的运营成本、产业链配套及人才留存问题。其二,雄安新区发展存在一定程度的市场驱动不足问题。雄安新区的设立与发展,主要以国家行政力量为主导,建设进程在很大程度上依赖国家政策支持和政府的统筹安排,市场机制的调节作用未充分释放。其三,属地思维下项目疏解存在制度

壁垒。按照属地管理的要求,雄安新区在规划、审批、监管中需要行使主导权,但疏解项目又涉及央企、高校等中央直属单位,这些单位的资产处置、人员编制、财政拨款等决策权,仍然归属中央部委或北京。

2. 长效资金保障机制尚不健全

中央财政转移支付难以弥补长期建设资金缺口。雄安新区建设初期,“千年秀林”工程、白洋淀治理等生态建设,以及交通路网、综合管廊、智慧城市等基础设施建设均需巨额资金。单纯依赖中央财政转移支付,无法满足其长期高标准建设的资金需求。尽管中央财政资金定向支持雄安新区,但以项目制为主的资金配置存在局限。2018—2022年中央财政每年拨付100亿元用于雄安新区建设,还通过一般性和专项转移支付支持河北发展,不过“专款专用”限制使得资金难以覆盖城市运营维护等长期支出,部分资金因项目推进滞后而闲置,这种短期分散的资金供给难以保障雄安新区可持续发展。

社会资本参与雄安新区建设面临制度性约束。一方面,雄安新区发展初期着重承接北京非首都功能疏解,特别是高新技术企业的转移落地,并为这类企业提供了“绿色通道”等超一流政策支持。然而,社会资本在同等条件下却未能获得相应的政策扶持,这种政策资源分配差异使社会资本参与新区建设时处于相对劣势。另一方面,雄安新区产业导入政策设定的准入门槛过高。具体而言,雄安新区采纳了鼓励类产业目录作为准入机制,制定了极为严格的产业门槛标准,对高新技术产业链中不可或缺的配套产业及加工制造环节设置了准入限制,这阻碍了完整产业链条的构建,导致关键配套环节落地困难,难以形成良性的产业集群效应。

3. 新兴产业发展需要“平地起高楼”

首先,基础要素积累不足。其一,资本供给存在明显缺口。雄安新区的建设资金,主要是依靠中央财政的转移支付以及河北财政的拨款来支持。目前融资渠道尚未健全,无法充分满足高新技术企业在研发投入、设备购置以及厂房建设等全流程的资金需求。这种资本供给的缺口,让很多企业的发展受到了限制。其二,核心人才存在断层问题。雄安新区建设初期,雄县、容城、安新三县既无高等院校,也无国家级科技创新平台,这就导致对高端人

才的吸引力十分有限。没有足够的核心人才,雄安新区的科研创新能力就难以得到提升(李国平等,2018)。其三,产业发展基础薄弱。根据《河北雄安新区规划纲要》,雄安新区的未来主导产业为新一代信息技术等五大类高端高新产业。然而,雄安新区目前的主要产业为服装、制鞋等传统产业,五大类高端高新产业在雄安新区基础薄弱(董红燕等,2024)。

其次,产业协同发展面临行政区经济约束。一是行政壁垒造成京津冀区域内要素流动不顺畅。河北雄安新区尽管属于北京“新两翼”中的重要一翼,但地理位置位于河北辖区内,人才、资金、技术等生产要素的跨区域流动面临一系列制度性壁垒。二是雄安新区在承接北京科技溢出方面存在障碍。北京的科研机构 and 高校资源非常丰富,拥有大量前沿科技成果,但雄安新区承接吸收能力不足,科技成果异地孵化转化模式尚在探索。这种情况导致北京产生的科技成果,很难在雄安新区快速孵化转化和产业化,科技创新对产业发展的带动作用发挥不充分。

最后,环境约束与可持续发展压力。一方面,资源条件限制雄安新区传统产业发展模式选择。华北地区长期存在水资源匮乏的现实困境,同时能源结构以煤炭等化石能源为主。若雄安新区按照传统工业化发展思路,布局造纸、钢铁等高耗水、高耗能产业,会进一步加大区域生态系统承载压力,甚至可能突破生态阈值,引发生态系统崩溃风险,危及区域可持续发展。另一方面,白洋淀生态现状制约雄安新区产业发展。在雄安新区设立之前,白洋淀整体水质处于4类以下的较差水平,水中氮、磷等污染物含量远超环境容量,致使湿地净化水体、调节气候等生态功能严重退化,几近丧失自我修复能力。雄安新区肩负着白洋淀生态修复的国家战略任务,在设立初期需将大量人力、物力和财力投入水域污染治理工程建设以及生物多样性恢复工作,这使得原本可用于支持新兴产业发展的资金、政策资源被分流,客观上延缓了新兴产业的培育和发展进程。

4. 创新生态系统有待完善

一是创新要素的集聚尚未形成规模效应。在高端人才引进方面,雄安新区实施“雄才十六条”人才政策,但高端人才仍显不足,特别是在国际顶尖

科研团队引进数量上存在较大缺口。雄安新区本地科研机构实力较弱,在京高校和科研院所疏解转移尚需时日,基础研究投入不足,原始创新能力欠缺,难以持续产出前沿科技成果,无法为区域创新发展提供稳定的知识供给。在资本要素供给方面,雄安新区现阶段融资结构较为单一,创新发展资金主要依靠政府财政拨款和政策性贷款支撑。这种融资模式下,市场化风险投资机构参与积极性不高,产业基金规模较小,难以满足创新企业发展的需求。

二是创新主体间的协同网络尚未有效构建。政府、企业、高校、科研机构等创新主体不是孤立存在的,应该建立起一个相互依存的协同创新网络。目前本地中小企业、疏解迁入的央企以及科研院所之间的合作形式多停留在供需层面,围绕核心技术研发的联合攻关较少,在协同创新、成果转化等方面缺乏深度合作。另外,大量本地中小企业虽然积极寻求与实力雄厚的央企开展合作,但在数据信息共享、合作利益分配等关键环节存在诸多壁垒。

四、雄安新区规划建设的突破路径

雄安新区规划建设的发展历程和取得的历史成就充分证明,党中央关于建设雄安新区规划建设的重大决策是完全正确的,雄安新区自身在规划、建设和发展各方面取得的工作是扎实有效的。新阶段推进雄安新区建设,需要牢牢把握党中央赋予的功能定位和使命任务,正视面临的现实问题,在破解非首都功能疏解落地难题、完善长效资金保障机制、推进产业转型升级、构建创新生态系统等方面协同发力,推动各项工作不断取得新进展。

1. 破解非首都功能疏解落地难题

首先,以公共服务均等化重塑人口迁移引力。雄安新区应逐步缩小与北京的公共服务差距,解决疏解人员的后顾之忧。一方面,雄安新区要在承接和共享中缩小与北京公共服务差距。建立京雄两地学籍互认、医保结算、专家资源共享绿色通道,保障随迁子女享受优质教育,家庭成员获得便捷医疗保障。另一方面,雄安新区要加大新区内部公共服务的高质量供给。高标准打造“15分钟社区生活圈”,整合托幼养老、文体休闲、便民商业等基础服务功能,依托智能化管理平台精准匹配需求、优化

资源配置,显著提升居民日常生活的便捷性与舒适性。同时,依托“蓝绿交织”的生态本底,打造生态宜居的地方品质。

其次,提高对北京非首都功能疏解的承载力。一方面,雄安新区要完善基础设施。高标准建设并持续扩容中关村科技园、雄安科学园等核心载体,以吸引北京高端科技创新资源。重点布局公共实验平台、概念验证中心,为北京迁入的高校院所、研发机构、科技企业提供“拎包入住”式的高水平研发与中试条件。另一方面,雄安新区要强化产业配套。摒弃传统产业承接模式,推动链式与集群式疏解,实现产业链的“生态迁移”。由龙头企业牵头,联合高校和上下游企业组建创新联合体,共同制定技术路线图,开展协同攻关。

最后,建立有利于北京非首都功能疏解的激励政策。一是雄安新区要强化财政金融精准扶持。对主动、率先疏解的企业与机构,可实施一定期限内的税收减免、搬迁补贴及固定资产投资奖励。设立专项疏解引导基金,优先支持疏解项目在承接地的基础设施建设与产业升级。二是雄安新区要深化体制机制改革。推行极简化的行政审批制度改革,探索“一枚印章管审批”模式,显著提升行政服务效率。三是雄安新区要平衡政府引导与市场驱动。加强央地关系、府际关系、政府与市场关系的协调,关注不同主体的利益诉求,形成疏解地的推力、承接地的引力、中央政府的助力、疏解单位的动力,形成疏解合力(万晓琼,2020)。坚持市场驱动与政府引导相结合,项目牵引与政策支撑并举,通过市场化、法治化路径,增强非首都功能向外疏解的内生动力。

2. 完善长效资金保障机制

其一,提高中央财政转移支付灵活度。优化转移支付结构并扩大一般性转移支付比例。将现行部分指定用途的专项转移支付转化为一般性转移支付,赋予新区更广泛的资金统筹权限,使其能够依据承接疏解进度与产业发展需求,灵活分配资金至基础设施、人才引进或创新平台建设等领域。另外,建立雄安新区专项转移支付资金动态调整机制。针对仍需保留的专项转移支付,设立雄安新区专项转移支付资金并建立项目储备库与年度评估机制。根据疏解项目落地情况、产业培育阶段变化等核心指标,动态调整资金支持方向和规模。

其二,破除社会资本制度壁垒。在创新投融资机制层面,深化特许经营制度改革,要在智慧城市建设、生态环境治理等领域扩大市场化运营范围,同时明确社会资本在项目中的回报机制,确定社会资本与政府间的风险分担比例。在完善激励政策层面,将雄安科创基金、人才专项资金、产业扶持资金等进行整合,构建统一规范的资金管理运作机制。除此之外,配套出台税收优惠、风险补偿、财政贴息等多元政策,以此增强对社会资本的吸引力,引导其精准投向空天信息产业、人工智能产业等前沿产业领域。为激发市场活力并优化产业结构,有必要调整现行准入机制,实施更为开放的“非禁即入”原则,只要相关产业或企业不在明确禁止的负面清单之列,即可获得准入许可,并为其提供相应的政策保障与发展空间(柳天恩,2021)。

3.推进产业转型升级

首先,产业功能移植。一方面,雄安新区要想尽快形成新兴产业集聚态势,单纯靠市场自发培育短期内难以形成,必须发挥高能级政府作用,通过非首都功能疏解和政策扶持为新兴产业初始集聚提供原始动力。另一方面,雄安新区需立足功能定位与发展需求,加快编制承接北京非首都功能疏解重点项目清单,聚焦重点领域,优化承载环境,完善配套政策,确保承接精准有序。按照中央的战略部署,重点承接五大高端高新产业和六类重点疏解对象,限制承接一般性制造业、高消耗性产业和中低端第三产业。此外,雄安新区还要加快构建与功能承接相适应的内生性产业发展体系,实现由“输血”向“造血”功能的转变(李兰冰等,2017)。

其次,全球价值链攀升。一是通过供给侧结构性改革,推进传统产业质量变革、效率变革和动力变革,实现流程升级和产品升级。二是突破资源环境瓶颈约束,引导传统产业向研发设计、品牌运营、市场营销等高附加值领域转型升级,加速实现产业价值链的整体跃升。三是基于现有产业基础,瞄准新一代信息技术等五大未来主导产业,构建现代产业体系,实现跨行业的链条升级。四是围绕构建“双循环”新发展格局,打造跨区域的新兴产业链集群,推进区域产业链与全球价值链对接,从而突破传统产业的“路径依赖”和“低端锁定”,实现新兴产业的“路径创造”和“高端跃升”。

最后,区域产业衍生。高端高新产业可以在现

有传统产业基础上衍生出来(张可云等,2019)。从企业层面来看,现有企业基于关联多样化进入相关新兴行业,或通过原始创新、协同创新及技术引进等途径,跨界进入非相关新兴领域。从产业层面来看,通过科技创新驱动传统产业向产业链价值链中高端跃升,或通过“腾笼换鸟”实现从传统产业向新兴产业的结构转型。从区域层面来看,雄安新区新兴产业通过需求应用关联,利用区域外部的创新要素资源、产品市场需求和关联配套产业,通过分工合作机制实现与周边地区产业协同开放、协同创新、协同发展和协同集聚(刘秉镰,2017)。

4.构建创新生态系统

一方面,集聚创新主体和创新要素。接续谋划和推进在京高校、科研院所、科技领军企业等创新主体向雄安新区疏解转移,支持雄安新区建设国家实验室、新型研发机构、国家技术创新中心,谋划建设综合性国家科学中心,培育壮大战略科技力量。主动对接北京“三城一区”科技创新主平台和天津国家自主创新示范区,协同打造雄安新区中关村科技园等科技园区,吸引更多京津科技成果在雄安新区落地转化,更好地承接京津科技和产业溢出效应(周密等,2018)。完善人才引育政策环境,用好“雄才十六条”及配套引才政策,吸引国内外创新人才参与雄安新区建设和发展。

另一方面,全面提升创新体系整体效能。强化企业在科技创新中的主体地位,支持科技领军企业牵头构建创新联合体,推进企业主导的产学研深度融合。发挥关键核心技术攻关新型举国体制优势,以中国星网等中央企业为重点,推进中央企业主导的整合式创新,加强原创性引领性科技攻关,勇当高水平科技自立自强的“排头兵”。超越传统技术驱动的科技创新范式,发挥雄安新区超大试验场优势,不断丰富和拓展未来之城场景汇功能,构建新技术全域应用场景,形成应用场景驱动的开放式创新。

注释

①摘自《习近平著作选读》第一卷,人民出版社,2023年版第582页。②党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央推动了京津冀协同发展、长三角一体化、长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展、粤港澳大湾区建设、海南自由贸易港等一系列区域重大战略。党的二十大之后,党中央

决定把这些重大战略领导小组合并为“中央区域协调发展领导小组”,领导小组办公室设在国家发展和改革委员会(简称中央区域办)。

③“一主”即起步区,选择容城、安新两县交界区域作为起步区,是雄安新区的主城区,按组团式布局,划分五个城市组团。“五辅”即在起步区外规划建设雄县、容城、安新县城及寨里、昝岗五个外围组团。“多节点”即若干特色小镇和美丽乡村,实行分类特色发展,划定特色小镇开发边界,严禁大规模开发房地产。

④起步区即为198平方千米的主城区,由五个城市组团构成。启动区属于起步区中率先启动建设的区域,西至起步区第三城市组团,北至荣乌高速公路,东至起步区第五城市组团中部,南至白洋淀,规划范围38平方千米,承担着探索开发建设模式、先行先试政策、展现新区雏形等重任。

⑤党的二十大之后,党中央成立“中央区域协调发展领导小组”,领导小组办公室设在国家发展和改革委员会(简称中央区域办),原中央协同办合并至中央区域办。

⑥“5+6”中的“5”是指“新一代信息技术产业、现代生命科学和生物技术产业、新材料产业、高端现代服务业、绿色生态农业”等5大高端高新产业,“6”是指“高等院校、科研机构、医疗机构、企业总部、金融机构、事业单位”等6类重点承接对象。

参考文献

[1]孙久文,韩瑞姣.高标准、高质量推进雄安新区建设:学习《习近平关于城市工作论述摘编》[J].城市问题,2023(3).

[2]柳天恩.雄安新区产业转型升级研究[M].北京:光明日报出版社,2023.

[3]田学斌,曹洋.雄安新区规划建设的进展、困境与突破[J].区域经济评论,2021(2).

[4]柳天恩,田梦颖,孙雨薇.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[J].区域经济评论,2024(4).

[5]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).

[6]张贵,续紫麒.高标准高质量推进雄安新区建设:历程、逻辑与路径选择[J].科学学与科学技术管理,2024,45(2).

[7]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).

[8]李国平,宋昌耀.雄安新区高质量发展的战略选择[J].改革,2018(4).

[9]董红燕,孙久文.高标准、高质量推进雄安新区建设:内涵、思路与路径[J].城市问题,2024(11).

[10]万晓琼.区域、市场、政府协调整合的区域发展研究[J].河北学刊,2020,40(6).

[11]柳天恩.雄安新区规划建设的示范价值、理论创新与未来展望[J].区域经济评论,2021(2).

[12]李兰冰,郭琪,吕程.雄安新区与京津冀世界级城市群建设[J].南开学报(哲学社会科学版),2017(4).

[13]张可云,李晨.区域派生理论与经验研究进展[J].经济学动态,2019(12).

[14]刘秉镰.雄安新区与京津冀协同开放战略[J].经济学动态,2017(7).

[15]周密,王家庭.雄安新区建设中国第三增长极研究[J].南开学报(哲学社会科学版),2018(2).

The Planning and Construction of Xiong'an New Area: Progress, Achievements and Path Optimization

Liu Tian'en Wang Xinya Ye Tanglin

Abstract: Xiong'an New Area is a national benchmark for the high-quality development of modern people's cities. At present, Xiong'an New Area has entered a stage of large-scale construction and undertaking the non-capital functions of Beijing. Since the approval of the establishment of Xiong'an New Area eight years ago, the top-level design has been basically completed, the functional relocation has been orderly promoted, the urban framework has been fully expanded, the industrial system has been reshaped, the innovation ecosystem has been accelerated, and the reform and opening-up have been further promoted. Meanwhile, the Xiong'an New Area still has some outstanding issues that urgently need to be addressed in aspects such as undertaking the non-capital function relief of Beijing, ensuring long-term construction funds, gathering high-end and new industries, and constructing an innovative ecosystem. Looking ahead, Xiong'an New Area should firmly grasp the functional positioning and mission assigned by the CPC Central Committee. It should focus on solving key challenges such as undertaking the non-capital function relief from Beijing, improving long-term funding support, promoting industrial transformation, and building an innovative ecosystem, thereby achieving new progress in all areas of work.

Key Words: Xiong'an New Area; Planning and Development; Progress; Achievements; Path Optimization

(责任编辑:江夏)