

雄安新区战略笔谈

编者按:2017年4月1日,中共中央、国务院决定在雄县、容城、安新三县及周边区域设立国家级新区——雄安新区。这是以习近平同志为核心的党中央做出的一项重大的历史性战略决策,是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区。雄安新区的设立将对疏散北京非首都功能,探索人口经济密集地区优化开发新模式,调整优化京津冀城市布局和空间结构,培育创新驱动发展新引擎,具有重大现实意义和深远历史意义。为科学论证雄安新区建设的意义、影响及其对京津冀协同发展的作用,2017年4月20日,南开大学召开了“雄安新区与京津冀协同发展:理论及政策”高端论坛,来自京津冀地区科研院所和高等院校的学者们围绕雄安新区规划、建设与发展中的若干重大现实问题进行了深入探讨。在此基础上,编辑部约请部分专家对相关问题进行了深入探讨,并形成这组笔谈。感谢南开大学李兰冰教授帮助编辑部联系了相关专家。

雄安新区与我国国家级新区的转型与升级^{*}

郝寿义

在我国,所谓国家级新区是指由国务院设立的以相关行政区、特殊功能区为基础,承担着国家重大发展和改革开放战略任务的大尺度、综合型城市功能区。从区域经济学的理论来看,国家级新区是我国特殊经济区发展的最新阶段(特殊经济区是国家为实现特定目的,在一定空间范围内设立的实施特殊政策和管理手段的特殊区域。目前我国特殊经济区包括经济特区、各类国家级经济技术开发区、高新区、海关特殊监管区如保税区、保税物流园区、出口加工区、保税港区、综合保税区、自由贸易区等与国家级新区)。国家级新区是一个经济区,其在管理体制上与一般的行政区域不同,其特殊性主要体现在国家赋予的特殊制度供给。其最基本的内涵包括两个方面:一,它是区域的经济增长极,是实现国家区域经济发展战略,带动区域经济发展的重要空间载体;二,它还是区域的制度增长极,是国家推动改革、制度创新的重要空间载体。从国家批复国家级新区的具体要求看,国家级新区的战略定位主要包括四个方面:一是带动所在区域发展,即通过集聚效应来促进所在区域的发展;二是制度外部供给与内生创新相结合,国家在赋予新区一定支持政策的同时,也给予了相应的制度创新“先行先试权”;三是引领周边区域发展,即通过扩散效应来促进周边邻近区域的发展;四是新形势下改革与发展的政策工具,即全面深化改革、推动制度创新的先导区,同时也是目前三大国家重大区域发展战略的支撑点与启动点。

目前,从我国已运行的国家级新区(不包括雄安新区)的情况看,由于国家级新区内部集聚了大量的制度创新资源(国家级新区大都包含开发区、高新区以及各类海关监管区的特殊经济区的功能),在作为增长极,带动所在地区经济发展方面取得了长足的进展(如天津滨海新区,其GDP总额已占天津市GDP总额的50%以上,在促进天津市经济发展方面发挥了重要的带动作用)。但在引领周边区域发展方面大都没有发挥其应有的作用。

产生这种情况的原因:一是传统的国家级新区开发模式导致其与周边区域的利益存在冲突。从我国设立并已运行的国家级新区的发展过程看,其开发模式大都以土地、房产开发起步,利用巨额投资在短期内完善基础设施,进而大规模招商引资,促进资本及人口的快速集聚,在此基础上再发展与之配套的服务业等相

^{*} 郝寿义,天津滨海综合发展研究院,邮政编码:300452,电子邮箱:shouyihao88@sina.com。

关产业。这种开发模式的特点是见效快,可以在短期内提高新区的集聚水平;但其缺陷也是明显的,那就是这种模式对周边区域的资源主要起到了虹吸作用,往往是通过挤占周边区域的发展资源来实现新区自身快速发展。二是传统的国家级新区的产业选择往往与周边地区的产业发展雷同,导致其对周边区域的产业形成巨大的虹吸效应。目前,我国整体上正处在工业化中后期阶段,发展制造业是很多地区的选择。在我国大多国家级新区在发展过程中的产业选择往往是制造业,特别是重化工产业,其发展往往在客观上对周边地区的产业特别是制造业造成压抑作用,形成产业发展的冲突,不利于周边地区的发展。三是现实中国家级新区对周边区域的扩散效应不足。现实中国家级新区对邻近区域扩散效应的发挥受到诸多因素的限制。首先,区域经济学的理论表明,只有在达到一定的集聚水平后扩散效应才能发挥主导作用;对我国绝大多数国家级新区而言,目前仍然是以集聚效应为主,也就是说在当前的发展阶段下扩散效应的作用尚不明显。其次,当前国家级新区制度创新的动力、成果推广机制有待完善。尽管国家层面赋予了国家级新区较大的制度创新自主权,但如何调动其进行制度创新的积极性仍然是一个重要的问题;同时,国家级新区实践中得到的一些可复制、可借鉴的制度创新成果,其他区域如何学习、怎样来推广等关键性问题仍然缺乏明确的制度保障。

因此,在新时期,要真正全面实现国家对设立国家级新区的战略定位,需要国家级新区进行转型和升级。

雄安新区是我国设立的第19个国家级新区。作为国家级新区,雄安新区具有国家级新区的基本内涵,但也具有新的特征。和以前的国家级新区的设立初期主要是考虑自身区域内部的发展问题不同,雄安新区在设立初期就考虑到了与周边区域的协同问题,它是京津冀协同发展的一个重要子系统和空间节点。这决定了其与之前设立的国家级新区与周边区域的关系主要竞争为主不同,雄安新区与周边区域(特别是北京和天津地区)的关系不仅仅是竞争关系,更重要的是合作的关系(即竞合关系)。因此,雄安新区的设立与未来发展对我们探索国家级新区如何在大尺度的区域协同发展中发挥积极作用将具有重要的意义。雄安新区的设立与发展将会代表我国国家级新区发展的新方向。具体而言,建设雄安新区在我国国家级新区转型、升级上将起到重要的示范作用。

一是在国家级新区发展模式和产业选择上要走出一条新路子。传统的主要依赖投资拉动,以房地产开发为先导的新区发展模式 and 以重化工为主的制造业的产业选择,容易导致不同区域间的同质化竞争,不利于区域间的协同发展。因此,雄安新区应以主要依赖知识资本,以人力资源为本,选择有利于培育和发挥人力资源的科技、金融、研发、新型轻资本制造业和现代公共服务业等,向高端价值链方向发展,与周边区域实现价值链上的差异化竞争;同时,结合互联网等现代信息技术的发展,发展共享经济,与周边区域共享发展成果,推动与北京、天津的协同发展。

二是在形成和充分发挥国家级新区制度增长极上下功夫。目前,我国国家级新区在发挥区域经济增长极作用上取得了明显的效果,但在其制度增长极的作用方面没有得到完全发挥,这一方面是与各国家级新区所处的发展阶段有关,另一方面也与相关制度供给不足有关。如区域间的协同管理体制和协调机制缺位和不顺,区域间的利益协调机制不健全。区域间的协同发展需要不同区域主体的参与,而这涉及单个区域与整体区域利益间的协调问题,但目前诸如生态补偿机制、排污权等资源交易机制尚处于探索阶段,特别是一些跨省、市的区域间协调机制,在实施过程中受体制的约束很大。同时,区域治理体系尚不完善。实现区域协调发展的关键是形成区域间的自组织、自协调机制,这样才能调动每个区域的积极性,形成长效机制。尤其是现有区域协调发展政策的整合力度不够,不同区域中的开发区、高新区、自贸区、综合配套改革试验区、新区的政策如何协调与整合;同一区域可能受不同区域发展战略的影响,如何有效地发挥不同政策优势等都是亟待解决的问题。因此,在建设雄安新区过程中,国家不仅要加强对其的制度供给,还要注重加强其与区域协同发展相关制度的供给,使其真正成为制度创新的先导区和制度增长极。

三是要认真总结雄安新区在国家级新区的空间选址方面的经验。以往仅着眼于单个区域收益最大化、忽视新区与周边区域关系的国家级新区选址方式已不再适用。那种通过设立国家级新区来制造“政策洼地”,并利用相应的优惠政策来挤占周边区域发展资源的模式是不可持续的,也是不可取的。而决定设立雄安新区时,充分考虑到其与周边区域的关系,从整体区域收益最大化的角度来选址的做法,应该认真总结,这对今后我国设立国家级新区,充分发挥其经济增长极和制度增长极的作用,形成区域间既竞争、又合作的良性协调格局具有重要的指导意义。

雄安新区的意义、价值与规划思路*

孙久文

中央决定设立雄安新区,这是一个具有重大现实意义和深远历史意义的战略决策。本文拟从雄安新区设立的全国意义、历史价值和京津冀协同发展的作用谈几点看法,并就雄安新区的城市规划提若干建议。

一、现实与历史意义

雄安新区是以习近平同志为核心的党中央为深入推进京津冀协同发展做出的一项重大战略决策,是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区。深入理解设立雄安新区的重大现实意义和深远历史意义,需要从雄安新区对全国发展的作用层面和京津冀区域发展的层面来考察。

众所周知,近年来我国设立了各类新区达到19个。为什么说雄安新区是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区?

首先,深圳经济特区的建立,在改革开放初期为全国的改革开放和现代化建设积累了宝贵经验,为探索中国特色社会主义道路做出了重要贡献。深圳经济特区的设立是探索改革道路,提供发展经验,是内地省份走向国际经济舞台的“桥头堡”。所以,深圳经济特区做的是“筚路蓝缕”的开拓伟业。

其次,上海浦东新区的建立,为中国经济改革和对外开放从区域性试验转入全面展开和深化的阶段,探索了新的发展道路。即以开发开放为契机,探索中国特色社会主义市场经济的发展规律,带动中国制造业的腾飞与聚集,塑造了一个代表中国参与国际竞争的超级基地。所以,上海浦东新区完成的是“开路先锋”的开放大业。

现在,雄安新区的建立,是在中国实现“两个百年目标”的关键时期,承担起引领中国发展的新的历史使命。其重大的现实与历史意义在于:一是中国改革已经进入深水区,迫切需要探索新的、适合广大地区复制的改革开放的经验;二是中国城市化进程处在迅速推进阶段,迫切需要探索人口密集区域城市化的新途径,包括特大城市的人口疏解与农村人口城市化的最佳结合路径;三是中国的产业发展已经进入了结构转型时期,发展高端高新技术产业是国家的立国之本,探索发展高端高新技术产业的区域与城市模式,是当务之急;四是中国的资源环境问题已经十分突出,对我国经济社会的负面影响日益加重,在华北雾霾严重的区域开辟一条新路,建设一座生态环境优美的智慧城市,将为我国众多的人口密集地区树立典范。所以,雄安新区将奠定中国全面发展“千年大计”的发展基业。

二、战略定位

根据中央对雄安新区的战略定位,“规划建设河北雄安新区,是尊重城市建设规律、解决‘大城市病’问题的关键一招,是创新区域发展路径、打造新的经济增长极的点睛之笔”。

雄安新区的定位,首先是疏解北京非首都功能集中承载地。京津冀协同发展三年来,疏解北京非首都功能一直是核心任务之一。然而,疏解北京非首都功能碰到的困难,是解决人口与功能从哪里来到哪里去的问题,三年的实践告诉我们,建设集中承载区是一条必由之路。雄安新区的设立,体现出中央对疏解非首都功能这个京津冀协同发展战略的核心任务的新思维,也是考虑到现有资源环境约束对北京功能疏解的制约,寻找解决北京“大城市病”的现实途径。北京城市发展的难题是在最近几十年城市发展中逐步形成的,不是搬迁几个农贸市场、几个“动批”就能够解决的。

我们从国际城市百年发展的经验与教训中看到:建设集中承载区,是城市发展的一般规律,也是区域创新的成功经验。自从20世纪末英国学者霍华德提出“田园城市”的概念之后,卫星城的建设就成为一条城市发展的普遍规律,迄今已经发展到第四代卫星城。但对于城市问题严重、卫星城不能完全解决问题的特大城

* 孙久文,中国人民大学经济学院、中国人民大学国家发展研究院,邮政编码:100872,电子邮箱:sunjw@ruc.edu.cn。

市,建设大型的“反磁力中心城市”就成为首选,如法国巴黎在戴高乐年代的做法。我们可以把雄安新区看作是北京的一个巨大的反磁力中心,与北京形成向心力与离心力的博弈,经过一段较长时间的发展,实现北京与河北的协同与优化。

雄安新区在城市发展上的创新之处,还在于她与北京中心城区、通州城市副中心在功能上的分工和错位发展。雄安新区将充分发挥京津冀各自比较优势,形成京津冀目标同向、措施一体、优势互补、互利共赢的协同发展新格局。北京城市功能的特点,是行政功能和公共服务功能叠加性聚集。对行政功能以及部分对集聚发展要求较高的产业环节,采用集中疏解的方式,可以有效发挥规模效益,起到市场起不到的作用。

三、规划建议

建设雄安新区是一项千年大计历史性工程。八百年前,元世祖忽必烈定都北京,一百多年后,明成祖朱棣迁都北京,奠定了北京城的千年基业。一座城市延续千年是很正常的,关键是城市建设的初期就要打好基础,奠定城市的千年灵魂。完成习近平总书记为新区提出的七个方面的重点任务——绿色智慧新城,优美生态城市,高端产业新区,优质服务样板,绿色交通体系,体制机制改革示范,对外开放平台——将会奠定雄安新区千年大计的深厚地基。

目前,雄安新区即将进入规划建设阶段。对于雄安新区的建设,笔者想提出三点具体的建议:

第一,政府规划先行。雄安新区应当建成具有全国意义的智慧城市。以建设高新技术研发与产业化中心、国家级高等教育发展中心为支撑,从建设伊始就给予雄安新区自由贸易区的政策,使之与石家庄、保定等城市一起,成为京津冀城市体系中的重要一极。

以中央提出的新区定位为导,加强顶层设计,以科学的规划来落实科学的定位,以改革的精神促进规划的有序实施。具体讲,就是建设以疏解北京非首都功能为主要任务的反磁力中心城市体系。反磁力中心城市体系(日本称为广域城市体系,法国称为平衡发展城市体系,苏联称为组群式居民点分布体系)指现代大城市因物质文化条件优越而产生人口向心力时,为分散大城市人口,克服这种力的吸引所采取的一系列措施。现代化大城市同时存在向心力和离心力。工业集中、交通运输方便、服务设施齐全是向心力产生的根源;城市的若干工业远离原料产地并缺乏扩展空间,城区环境污染、交通混乱、居住条件恶劣,又形成人口的离心力。在设计以削弱大城市磁力作用为目的的反磁力吸引点时,如能充分利用大城市的离心力,并使之成为自己的向心力,发挥其优势,因地制宜开发资源、发展产业、合理安排服务设施,就可形成既经济合理、又独具特色的新增长极。

第二,城市产业发展要有新思路。雄安新区应当建成具有可持续发展能力的生态城市。一张白纸好画最新最美的图画。雄安新区从可持续发展的理念出发,发展绿色产业和绿色建筑,提高城市环境质量,实现生态环境安全,率先建成全国表率的优美生态新城。

从新区发展的七大任务出发,制定城市建设政策、产业引进和聚集政策、经济发展政策和社会治理政策。将大城市内部的人口吸引出来,需要建设吸引力更大的新城。根据社会经济发展需要和城镇建设条件,明确新城的区位、职能、性质、分工协作和发展方向,通过优化布局,优化环境,从而克服大城市的人口向心力。

雄安新区城市规划和产业发展的设想:一是多中心的城市空间规划。目前,北京等大城市病的主要原因是城市的单中心的空间结构。雄安新区的城市规划需要从根本上改变这种单中心的规划思路,从建设组团式多中心的组合型城市出发,规划3~5个组团,每个组团30~50万人口,以快速交通工具联结各个组团。二是创新驱动的产业发展区。京津冀地区的产业发展,主要问题是京津与河北的产业发展技术水平落差过大。雄安新区的产业发展应当以缩小河北与京津的产业发展差距为主要目标,通过集聚科研院所和发展高端高新产业,打造一批高水平的创新创业载体,吸引高新技术企业集聚,建设集技术研发和转移交易、成果转化、产城融合的创新引领区和综合改革试验区。其中,作为中关村科技创新的产业化基地,应当是雄安新区的产业发展规划的出发点。三是传承历史的现代新城。文化是雄安新区建设规划的基本内核。从历史上看,雄县、容城、安新三县都具有上千年建制历史,一直是京畿要地。作为国家级新区,“雄安新区”的城市建设要采燕赵文化之长,扬首都气势之壮,弘扬历史开创未来。

第三,城市治理要上新台阶。雄安新区的创新除了技术创新,还要制度创新、思维创新,包括经济、政治、

文化、社会、生态各领域进行创新,要涉及生产、消费、分配各环节。绿色、智慧、高端是“雄安新区”城市发展的主要思路。“雄安新区”作为“国家大计”,在长期建设发展过程中除了按照国际一流标准外,更应遵循中国的城市发展规律——“先城后市,城市结合”,在政府规划之下,充分发挥市场在城市建设和管理上配置资源的作用。应该考虑到中国北方特殊的水资源约束问题,防止城市运营过程中再次遭遇水资源约束和人口膨胀的困扰。依据新区特殊的地理环境和区域条件,研究制定产业准入、污染排放、用水用地、拆迁补偿等方面的具体标准。

总之,“雄安新区”的“新”在于管理体制上的革故鼎新、发展模式上的推陈出新以及资源环境上的焕然一新,“特”在于功能规划的专门性、行政地位上独特性以及发展潜力的无限性。我们正处在一个伟大的时代,中华民族的复兴需要伟大的地标。

雄安新区规划建设要处理好的几个重要关系*

杨开忠

设立雄安新区是千年大计、国家大事,其规划建设无疑是一个贯穿宏大时空的复杂系统工程,必须把握其中的内在自然规律,顺应自然规律处理好各方面的重大关系。

一、北京城市功能疏解集中承载地和首都功能拓展区的关系

新中国成立以来,随着中华民族伟大复兴内外环境变迁,北京首都功能定位经历了20世纪80年代前的全国政治中心、文化中心和经济中心到80年代至2014年全国政治中心、文化中心两个不同时期。适应和驾驭我国走进世界舞台中央、创新驱动发展转型、解决北京大城市病、带动北方腹地的战略需要,习近平总书记2014年2月26日在北京市考察时的重要讲话要求坚持和加强北京首都核心功能、调整疏解北京非首都核心功能,明确提出北京全国政治中心、文化中心、科技创新中心、国际交往中心的新功能定位,以及实现京津冀协同发展、打造现代化新型首都圈的国家战略,在战略上拓展了首都功能定位和首都功能承载区。

作为北京新发展的两翼之一,和北京城市副中心一样,雄安新区既是调整疏解北京非首都核心功能的集中承载地,又是首都功能拓展区,二者相辅相成、不可偏废。2016年5月27日,习近平总书记主持召开中共中央政治局会议指出:“雄安新区是党中央批准的首都功能拓展区”,“这个定位一定要把握好”。雄安新区规划建设必须按照习近平总书记的要求,处理好非首都核心功能集中承载地和首都功能拓展区二者之间的关系,一方面,牢牢把握好首都功能拓展区的定位,集中承载部分国家行政、文化、科技和国际交往功能。为此,雄安新区规划建设应制定明确的禁止和限制发展的产业活动负面清单,以及鼓励发展的高精尖经济正面清单,采取强有力的政策工具,有效引导产业和功能活动的发展。另一方面,配套教育、医疗等国际一流的优质服务系统,建设抗衡北京吸引力的反磁力发展极。2000年以来,北京大学、清华大学、哈尔滨工业大学与南开大学各自办深圳研究生院等经验表明,在中国,单纯依靠办分机构和子机构的模式是难以在一个合理的时间内实现建立国际一流优质公共服务体系的。为了确保雄安新区在规划期内顺利形成国际一流的优质服务,应借鉴日本筑波科学城、韩国科技中心——大田广域市成功疏解首都功能的历史经验,在有序推进品牌公共机构办分机构和子机构的同时,推进实施部分大学等公共机构整建制迁入改造提升综合计划。

二、与北京副中心和“通大新区”的功能定位关系

雄安新区是京津冀协同发展的重大引擎,其规划建设自然应当以内外空间一体化为方向,努力处理好与京津冀协同发展意义重要的“点、线、面”空间的功能定位关系,特别是与北京副中心的功能定位关系。可以预见,为降低行政成本、提高行政效能、更有效推进区域一体化发展、实现北京“两翼”齐飞,党的十九大前后,

* 杨开忠,首都经济贸易大学,邮政编码:100070,电子邮箱:ykz@pku.edu.cn。

北京城市副中心与其实行统一规划、统一政策、统一管控的周边北京通州和河北北三县(香河、大厂、三河)将合一成立规划面积、人口与雄安新区大致相同的、可冠名“通大”的副省级新区。作为北京新发展的两翼,北京城市副中心和雄安新区都是北京城市功能疏解承载地和首都功能拓展区,都或多或少地承载一定的行政、文化、国际交往和科技创新功能,但二者必须各有侧重、错位发展。从行政功能来看,二者差别是明显的,“通大”新区北京副中心是北京市“省会”,而雄安新区则是国家部分行政功能聚集地。问题的关键在于二者如何在文化、国际交往和科技创新功能上错位发展。

“通大”新区北京城市副中心距离北京国贸中心 13 公里,可以充分分享北京中心城区集聚经济利益,同时,是北京新兴的文化企事业核心集聚区,燕郊还居住着约 50 万往返北京 CBD 上班的人群,具有建设北京新 CBD 和文化中心区的潜力和优势,因而,其主导功能除“省会”政治功能外,势必包括国际商务交往中心和文化中心功能。与“通大”新区不同,雄安新区距离北京中心区 100 公里以上,分享北京中心城区商务、文化集聚利益处于相对劣势,而偏好大都市圈边缘区位的科技创新功能以及非国际商务交往功能则相对具有比较优势,因而,其必然相对集中于科技创新功能和非商务型国际交往功能。笔者认为,正因为这种潜力和优势的差别,习近平总书记 2017 年 2 月 23 日在河北省主持召开河北雄安新区规划建设座谈会,明确提出雄安新区建设创新驱动发展引领区、打造扩大对外开放新高地和对外合作新平台。国务院副总理、京津冀协同发展领导小组组长张高丽就设立雄安新区接受新华社记者独家专访时强调,要打造具有世界影响力、国内领先的科技新城。因此,从处理好与北京城市副中心、“通大”新区的关系看,必须发挥好雄安新区承载国家部分行政功能的引擎作用,着力培育和发展具有全球影响力的科技新城和非商务型国际交往中心功能。

三、人才发展和首都功能拓展的关系

以物质资本为基础的传统行当,资本区位决定人才布局。和传统行当不同,由于人才掌握知识和创意,以知识和创意为基础的知识密集型和创意密集型行当,人才区位决定资本和行当的区位,因而有人才的地方就能获胜,没有人才的地方就会输。正如 2014 年习近平总书记在中央财经领导小组第七次会议上所指出的,创新驱动实质上是人才驱动。

首都功能本质上是基于知识和创意的活动,人才发展是拓展首都功能的决定因素。规划建设雄安新区,必须坚持以拓展首都功能为目标,以人才发展为本驱动,深刻把握人才发展规律和区情,正确处理好人才发展和首都功能拓展的关系。一方面,国内外理论和实践表明,在全球化、信息化时代,人才区位决定于不可贸易的地方品质,而地方品质则主要由四个要素决定,即:独特、高质量的多样化私人消费服务,优质、完备的公共服务,美丽宜人的自然和人文环境以及高速便利的交通和信息网络。因此,为了集聚人才,雄安新区发展必须以全方位打造具有全球竞争力的地方品质为关键。另一方面,雄安新区现有人口 110 万,大约已是目标人口规模的一半。因此,雄安新区要以人才发展为本驱动,无疑应当统筹原居民和新移民发展,通过教育培训帮助原居民提升素质,以适应新的发展要求。

四、人口、资源、环境、发展的关系

雄安新区是千年大计,必须更加重视处理好人口、资源、环境、发展之间的关系,始终如一地把可持续性作为发展的优先原则、标准和目标,因地制宜、与时俱进地把可持续性贯彻落实到规划建设的全成员、全要素、全过程,尤其要特别把握好以下几个关键。一是雄安新区位于九河末梢、拥有华北最大的淡水湖泊,但地处我国水资源最稀缺和世界极度缺水地区,必须坚持以水定发展、以水定人。一方面要把建设节水社会作为贯穿始终的基本战略,着力开发利用节水技术、建设节水型政府、企业、家庭和城镇,最大限度地提升水资源利用效率;另一方面要适应技术进步和生活标准、环境质量改善的要求,科学认识和把握水资源人口经济承载力变迁,坚持以可持续利用的水资源承载力确定人口规模。一种观点主张将雄安新区建成 500 万人口以上的特大城市。从水资源承载力和绿色生态宜居新城目标来看,这种观点是不可取的,应当坚持把雄安新区人口控制在 250 万左右。二是雄安新区可能主要面临两个方面的自然隐患,即:多条河流大面积强降水年份可能出现的水患,因距离唐山、邢台两个华北地震带分别只有 210 公里和 240 公里,且土质在地震时易发生液化而可能面临地震的威胁。因此,雄安新区规划建设应当高度重视水患、地震的防灾减灾,坚持建设气候

适应型城市,坚持提高建筑物抗震级别。三是协调与九河流域、特别是上游山区的关系,加强流域综合治理,努力引导上游山区部分产业和人口向滨海地区转移,进一步强化西部山区生态涵养功能定位。

五、交通与土地利用模式的互动关系

交通与土地利用模式的互动关系决定新区空间形态和格局。为打造新发展的“样板间”,雄安新区规划建设必须努力处理好交通与土地利用的互动关系。其中,要特别把握好以下几点:一是统筹历史基础、生态承载力、环境容量和高地方品质的要求,坚持打造“大分散、小集中”的高效组团式布局。一方面,坚持轨道交通主导的据点开发模式,通过多层次轨道交通体系的合理布局,引导组团体系的总体布局,通过轨道交通站场布局带动辐射各个组团的开发建设;另一方面,坚持组团混合发展模式,通过组团整体上的土地混合利用,力求各组团职住平衡,最大限度地减少长距离通勤。二是坚持自立发展,处理好与北京、天津、石家庄的职住和交通关系。通勤圈是相当比例的上班族往返居住地点和工作地点的过程所延展的地理范围。大小合理的通勤圈有助于更多地获取集聚收益。由此看来,未来雄安新区必然且应当与接壤的保定、廊坊、沧州部分城镇形成基于通勤的都市圈。然而,过大的通勤圈会导致集聚成本超过集聚收益,变得集聚不经济,得不偿失。日本东京都市圈规划建设最大的教训就是导致了大规模、潮汐式、长距离通勤,目前,其通勤范围在60公里内。也许是汲取这一教训的结果,最近一些年来日本较少提以一都七县为范围的广义东京都市圈了。因此,雄安新区规划建设应始终坚持雄安新区相对自立发展的原则,不能片面扩大通勤圈范围,雄安新区与北京、天津、石家庄现在不在将来也不可能在一个共同的通勤圈内,在他们之间追求形成一个共同的通勤圈是不切实际的。

推进雄安新区建设的若干战略问题*

魏后凯

为推进京津冀协同发展,2017年4月中共中央、国务院决定设立雄安新区。雄安新区位于河北省保定市境内,范围涉及雄县、容城、安新三县及周边地区,先行开发起步区面积约100平方公里,中期发展区面积约200平方公里,远期控制区面积约2000平方公里。自1992年10月成立上海浦东新区以来,迄今我国已经设立了19个国家级新区,其中,京津冀地区分布有天津滨海新区和河北雄安新区。建设雄安新区是一项重大的国家战略,这不仅因为雄安新区与深圳经济特区和上海浦东新区一样具有全国意义,而且还因为它承担着集中疏解北京非首都功能、引领和驱动京津冀协同发展的重任。可以说,雄安新区承担着多方面的国家战略功能,未来将以新发展理念为引领,规划建设成为国家级新区的升级版。下面,我着重就推进雄安新区建设的若干战略问题谈谈自己的看法。

首先,要着力将雄安新区建设成为疏解型反磁力中心。京津冀协同发展的关键是京津与河北的协同发展。2015年,北京、天津的城镇化率已分别达到86.5%和82.6%,而河北只有51.3%;京津人均GDP已超过1.7万美元,而河北刚超过6000美元。目前,由于北京承载的各种功能过多,中心城区人口和产业过度集聚,交通拥挤、房价高昂、环境质量下降等城市病凸现。从国际经验看,必须跳出北京建立一个强有力的反磁力中心,作为疏解北京非首都功能的集中承载地,才能从根本上起到消肿和缓解城市病的作用。但是,这个反磁力中心既不能太近,也不能太远。太近了容易与原有中心城区连成一片,从而助长摊大饼式蔓延趋势,起不到消肿的作用;太远了则难以依托老城区,由此造成新老城区联系不便,使北京非首都功能疏解受阻。雄安新区地处京津保腹地,地理位置适中,距北京、天津都在100公里左右,是疏解北京非首都功能较理想的集中承载地。作为一个创新驱动发展的新引擎和疏解型反磁力中心,雄安新区与北京、天津共同构成了一个等边的“金三角”,既可以有效地集中承载北京疏解的非首都功能,起到平衡京津的作用,又可以充分发挥其引领、标杆和示范作用,极大地带动河北省尤其是冀中南地区的发展。同时,雄安新区还可以与北京城市副

* 魏后凯,中国社会科学院农村发展研究所,邮政编码:100732,电子邮箱:wei_houkai@263.net。

中心通州和冬奥会承办地张家口,从北、东、南三个方向形成相互依托之势,共同支撑和承载北京非首都功能的集中疏解,从而扩展京津冀协同发展的新空间。当然,雄安新区在承接北京非首都功能的过程中应注意以下三个问题:一是围绕雄安新区的功能定位有目的、有选择地承接,要有所为、有所不为,不符合雄安新区功能定位和发展方向的坚决不承接,否则,如果来者不拒,北京每个部门、每个单位、每个学校都向雄安新区疏解一部分,将会使新区成为一个“大杂烩”或者“四不像”;二是充分发挥民间资本的作用,大力发展混合所有制经济,防止因国有单位和中央企业的集中疏解使雄安新区成为国有经济的集中地,由此积聚各种传统体制的弊端,影响新区内生发展活力的发挥;三是要吸取过去部分开发区“有业无城”和大规模“卧城”的教训,采取多方面的综合措施解决好职住平衡问题,防止出现大规模的通勤,尽可能避免家庭成员因疏解而形成空间隔离或者“两地分居”。

其次,构建面向京津冀一体化的快速捷运系统。无论是作为北京非首都功能疏解的集中承载地,还是作为创新驱动发展的新引擎,一个国家级新区的建设都需要有良好的交通条件。从目前的情况看,雄安新区交通便捷通畅,京广铁路、津保城际铁路、大广高速、荣乌高速、京昆高速、京港澳高速、保津高速等众多交通干线在此交汇,初步形成了方便快捷的现代化立体交通网络。尤其是,2015年12月开通的津保城际铁路为高快结合的捷运铁路,设计时速为200~250公里,在雄安新区设有白沟站、白洋淀站。雄县通过津保城际铁路到天津红桥区只需15分钟。同时,目前河北省已将廊涿固保城际铁路纳入2017年重点项目。廊涿固保城际铁路由廊涿城铁(固安—涿州)和固保城铁(固安—保定)两段组成,属新建双线城际铁路,设计时速为200公里。计划于2020年通车的固保城际铁路将在雄安新区规划范围内设立容城、白洋淀、白沟等多个站点,并通过廊涿城铁与北京城际铁路对接,直达北京新机场。雄安新区还处于北京新机场的有效服务范围内,且位于北京首都、天津滨海和石家庄正定三大机场的中心位置,距天津港、黄骅港距离较近,交通十分便捷,非常有利于新区与京津石之间的联系。然而,应该看到,要建设一个疏解型反磁力中心,打造国家级新区的升级版,单纯依靠现有交通条件是远远不够的,必须采取“高速+轨道”的综合捷运方式,尽快打通雄安新区与首都新机场、北京、天津、石家庄以及港口之间的快速联系通道,构建一个面向京津冀一体化、高效畅通的快速捷运系统。在此基础上,要在电信、公交、地铁、社会保障、医疗卫生、环境治理等方面,加快推进京保廊同城化的进程,以便为北京非首都功能的疏解和承接创造有利条件。

再次,实行负面清单制度,促进“三生”空间优化。雄安新区所在的雄县、容城、安新三县属于典型的农业地区,目前经济发展水平不高,工业化和城镇化滞后,人口密度和开发强度较低,未来的发展空间巨大。2015年,雄县和容城县的城镇化率为43.8%,安新县为40.7%,均低于全国平均水平,更远低于京津冀的平均水平。按户籍人口计算,三县人均地区生产总值仅有18759.7元,合3012美元;人口密度为每平方公里727.2人,其中雄县为764.0人,容城县为869.4人,安新县为639.8人。如果以城镇建成区面积占土地总面积的比重作为衡量开发强度的指标,2014年雄安新区三县开发强度平均为6.4%,其中雄县为6.1%,容城县为9.6%,安新县为5.2%。这表明,与京津相比,目前雄安新区的人口密度和开发强度较低,未来的发展空间和潜力巨大。但是,应该看到,在规划范围内,雄安新区可开发的空間是很有限制的,千万不能乱开发,更不能“满开发”。雄安新区要建设成为生态型新区,打造国家级新区的升级版,其开发强度不能太高,要留有更多的生活空间和生态空间。为此,要率先实行空间开发的负面清单制度,明确城市开发的边界,设定开发强度的上限和生态空间的下限,划定限制和禁止开发以及保护的四周范围,合理确定“三生”空间的比例,以便促进生产、生活、生态空间的优化。

最后,实行以水定城,建设节水型生态新区。京津冀地区水资源严重缺乏,即使是河北省人均水资源量也只有307立方米,仅有全国平均水平的1/7,远低于国际公认的500立方米的极度缺水标准。雄安新区环抱白洋淀,具有一定的生态资源优势,有条件打造优美生态环境,构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市。而且,雄安新区三县是河北省水资源相对丰富的地区,境内白洋淀是华北平原最大的淡水湖,有大小淀泊143个,平均蓄水量13.2亿立方米。尽管如此,水资源仍然是雄安新区规划建设的最大制约因素。目前白洋淀的水体污染较为严重,湖泊生态系统功能退化,新区开发建设一定要以保护和修复白洋淀生态功能为前提。更为重要的是,随着雄安新区人口规模的不断增长,白洋淀原本紧张的水资源将难以满足日益增长的用水需求。白洋淀曾在1982年干涸,1988年大雨才使白洋淀湖区恢复。为缓解白洋淀水资源紧缺状况,

恢复和保护白洋淀水生态环境,2012年建成了王快水库和西大洋水库连通工程,每年可向白洋淀供水1.2亿~1.5亿立方米。目前,河北省正在推进引黄入冀补淀工程,力争2017年底前建成通水,新增引黄水量6.2亿立方米,将每年向白洋淀补水2.55亿立方米,扣除输水损失后向白洋淀年均净补水量为1.1亿立方米。由此可见,白洋淀的生态补水主要是依靠调水工程来解决的。如果远期雄安新区人口达到250万人,按照京津冀城市居民生活用水量85~140升/人·天的标准,将需要增加用水量0.78~1.28亿立方米。因此,对雄安新区而言,同样需要实行以水定城、以水定产,要树立节约用水新理念,大力推广节水新技术,高度重视水资源的节约集约利用,严格限制和禁止发展高耗水产业,全方位打造节水型新区。

雄安新区与京津冀协同开放战略*

刘秉镰

京津冀协同发展是新形势下党中央国务院的重大战略部署,协同是手段,发展才是根本目的。如何通过京津冀协同开放,在我国新一轮全方位开放格局建设中抓住发展机遇,促进京津冀与全球价值链融合,增强国际竞争力,激发京津冀乃至我国北方地区的经济发展活力,成为京津冀协同发展亟待解决的关键问题。

雄安新区是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区,是党中央推进京津冀协同发展的重大举措,开放发展既是党中央国务院对雄安新区规划建设的基本要求,也是雄安新区打造创新发展示范区的必由之路。雄安新区建设为京津冀地区以中央政府高能级行政力量为基础,以充分发挥市场配置资源的决定性作用为核心,建设全新的制度机制体制与治理模式提供了可能性,将成为京津冀打破“一亩三分地”行政与体制藩篱的关键步骤。

一、区域协同开放的内涵、路径与意义

(一)区域协同开放的内涵与一般路径

区域协同开放是指区域内部或不同区域之间,以调整优化区域生产力布局为导向,通过区域深度合作与协同发展,破除行政管理和体制机制障碍,推动要素资源跨区域自由流动,构建统一开放的区域市场体系,进而更好地参与全球价值链分工,提升区域整体外向型经济发展水平。

区域协同开放包括政府治理协同开放、基础设施协同开放、产业协同开放以及市场协同开放四个主要维度,其实现路径包括发挥市场在资源配置中的决定性作用、基础设施互联互通、产业合理分工协作以及统一开放的区域市场体系。

(二)以雄安新区规划建设为契机,推动京津冀协同开放的意义

京津冀地区是中国对外开放的重要平台,以首都为核心的京津冀世界级城市群建设是与强国战略相适应、应对复杂国内外形势的重要举措。如何通过协同开放,提升京津冀地区的国际影响力,使京津冀地区成为信息流、技术流、商流、人流、物流五流合一的世界枢纽,将直接关系到中国在全球经济体系中的主导权与话语权。

雄安新区位于北京、天津和石家庄的地理中心。其中,北京是全国政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心;天津拥有我国北方最大的外贸口岸和自贸区,外向型经济高度发达;石家庄作为省会是河北省外向型经济的核心地区。雄安新区的对外开放、由雄安带动的京津冀协同开放,对整个北方地区的辐射、扩散和对外开放具有重要意义。

中央已明确雄安新区作为京津冀三地共享的开发开放先行区。京津冀协同开放,应充分利用雄安新区“平地起”的特点,将雄安新区建设成为京津冀地区吸引国际人才的先行区、金融开放的先行区、利用外资的先行区、国际合作的先行区。通过雄安新区管理模式创新,推动与国际投资贸易通行规则相衔接的制度创

* 刘秉镰,南开大学经济与社会发展研究院,邮政编码:300071,电子邮箱:liubl@nankai.edu.cn。

新体系形成,构建更高水平的开放通道,拓展更宽领域的开放合作,打造更高层次的开放平台,为京津冀地区的进一步开放与发展发挥支点作用。

二、借力雄安新区建设,推动京津冀协同开放的实现路径

(一)政府治理协同开放

京津冀协同开放,首先应打破“一亩三分地”的思维定式和体制机制束缚,处理好局部与全局的关系,坚持“一盘棋”,增强整体性,主动融入协同开放大局。借助雄安新区规划建设的契机,充分发挥各地比较优势,利用中央政府高能级行政资源,加强京津冀区域深度合作,建立统筹国内国际两个市场、提升对内对外双向开放水平的政策体系,推动京津冀地区更大范围和更高层次的对外开放。

对标世界银行的营商环境评价指标体系,打造京津冀地区高标准、便利、稳定的国际化营商环境。高水平对接全球贸易规则与投资规则,深入推进行政审批与市场监管体制“放管服”改革,形成透明、公平、自由的竞争机制,将雄安新区打造为京津冀协同开放的窗口,在京津冀对外交往与经济合作中发挥引领作用。

以天津自贸区高水平对外开放平台为制度创新引擎,将天津自贸区已经运行成熟的行政体制改革、贸易便利化、投资便利化、金融创新、人才流动等方面制度创新经验在京冀推广复制,特别是在雄安新区进行对接与转化,进一步优化京津冀地区外向型经济发展的政策环境,助力京津冀扩大全方位对外开放。

(二)基础设施协同开放

京津冀协同开放,应加强交通基础设施整合与对接,建立高效畅通的客运与货运通道,降低区域内要素流动成本。打通京津冀高速公路中存在的“断头路”与“瓶颈路”,构建通畅、快捷的区域公路交通网络。构建城际快速客运网络,加快雄安新区与北京、天津、石家庄等区域中心城市间城际铁路建设,形成京津冀主要城市1~2小时通勤圈。打造天津—雄安—西北的铁路集疏运通道,推动雄安充分对接国际市场。

深化京津冀口岸协同管理,提高贸易便利化水平。口岸是京津冀地区外向型经济发展的核心战略资源。京津冀三地应充分挖掘北京空港、天津空港和海港、河北省海港等口岸资源优势,推进口岸间的互联互通,深化京津冀区域通关一体化和监管一体化改革,建立雄安新区口岸综合服务高速通道,实现政务、通关、物流及公共服务信息共享,以信息公开促改革、反垄断、提效率。

(三)产业协同开放

京津冀区域内产业发展存在明显的梯度落差,尚未形成完善的产业分工和协作体系,难以形成良性产业互动。雄安新区作为北京非首都功能疏解的集中承载地和创新驱动引领区,其规划建设将为推动京津冀区域产业对接、升级、协作与开放提供新的动力和发展空间。

雄安新区建设应顺应世界潮流,成为以智能制造、大数据和移动互联网为代表的新一轮技术革命中承接前沿科技资源的新载体。通过雄安高质、高端、高新产业的发展,吸纳和培育创新要素资源,吸引世界一流的科技人才、具有国际影响力的大学及科研机构、具有国际竞争力的创新型企业、国际组织驻华机构入驻京津冀地区。全面对接国际先进理念和通行规则,将雄安打造成为京津冀面向世界的对外开放高端平台和创新驱动发展新引擎,充分融入全球创新链、产业链和价值链,推动京津冀地区实现更高层次、更宽领域的对外开放。

(四)市场协同开放

雄安新区是我国新时期市场化改革的制度试验田。京津冀协同开放,应借助雄安新区推进体制机制改革的契机,对标国际先进理念和模式,推进规则体系共建、创新模式共推、市场监管共治、市场信息互通、信用体系互认,率先实现区域市场一体化。完善京津冀地区资本市场、产权市场、技术市场和人才市场整合,促进资本、技术、人才等要素的自由流动,提高京津冀地区外向型经济发展水平。

加大京津冀对海外高层次人才吸引力度,建立由市场主导、审批快捷、门槛透明简洁的人才申请永久居留市场化渠道。创新吸引国际人才特别是科技创新人才的政策,深化与国际一流大学、科研机构合作,建立与国际接轨的高层次外籍人才招聘、薪酬、考核、居留管理和社会保障等制度,提供国际化的优质科研和生活环境。

雄安新区的历史地位与成长路径*

李兰冰

一、国家需求、区域战略与京津冀协同发展

新中国成立以来,依据不同历史时期的国家需求、体制机制与发展环境变化,中国区域发展战略先后经历了四个阶段。

一是以计划经济和资源统筹为特征的区域平衡发展战略。在建国初期的时点上,中国迫切地需要建立战略防御型经济布局,为改变工业集聚于沿海地区的状况,实施了向内地推进的区域平衡发展战略。

二是以市场化和效率优先为特征的区域不平衡发展战略。1978年开始实施改革开放并支持东部沿海率先发展,该战略的实施使中国产生了30多年近两位数持续增长的经济奇迹。与此同时,三大差距逐渐加大。

三是注重社会包容性、突出公平性的区域协调发展战略。为防止地区差距过大引致的经济社会矛盾激化,自1999年开始陆续实施西部大开发、中部崛起与东北老工业基地振兴战略,形成了由沿海向沿江、沿边、沿线和内陆纵深推进的全方位开放格局,体现了公平优先、兼顾效率的目标,致力于在促进区域协调均衡发展的基础上谋求国民经济增长。

四是2015年至今开始实施“四大板块”和“三大支撑带”战略组合,呈现出重点地区优先与区域间均衡并重的局面。这主要是由于中国正处于由大国向强国迈进的关键时期,但增速下行压力、发展动力不足、生态约束强化问题却逐渐凸显,中国迫切地需要激发增长潜力和释放经济活力。由此可见,京津冀协同发展、“一带一路”、长江经济带三大发展战略是与强国战略相适应、应对复杂国内外形势的重要举措。

二、雄安新区与京津冀协同发展:崭新的增长极

2014年京津冀协同发展上升为国家重大战略,京津冀成为中国探索区域协同发展的重要试验田。京津冀协同发展成功与否,不仅事关京津冀地区能否崛起,也关系到中国总体区域发展战略的成败。

京津冀协同发展的总体目标是建设世界级城市群。2015年以来,中央强力推出系列政策规划并陆续进入落地阶段,但京津冀胶着困局尚未显著改观。京津两地要素集聚,河北发展明显滞后,与京津两地之间呈现断崖式落差,已成为京津冀世界级城市群建设的重要掣肘因素。河北已经陷入经济增长与生态约束强化的两难困境。受循环累积作用影响,在既有发展轨迹与机制体制之下,发展落后形成的贫困陷阱难以跨越。雄安新区正是在此背景下出台的重大区域发展战略,其规划建设将为京津冀世界级城市群建设的实质性破冰提供突破点,标志着京津冀协同发展进入新的阶段。因此,雄安新区不同于一般意义的新城建设,它不仅肩负城市自身发展任务,而且承担着拉动河北省产业升级和世界级城市群新增长极的重任。雄安新区作为世界级城市群新增长极的功能发挥主要表现为以下两点:

一是促进城市群空间优化。京津冀世界级城市群的空间布局是“一核、双城、三轴、四区、多节点”的网络型结构。然而,目前现状是京津过度集聚,河北省与京津两市落差过大,尚未形成都市连绵带发展轴。雄安新区位于京津石三大城市中间,它的建设将有利于填平京津石之间的发展洼地、强化京石轴向联动,形成综合发展水平较高的都市连绵带,使京津冀区域空间结构明显优化,为世界级城市群提供有力的空间载体支撑。

二是促进区域要素分布调整与产业结构升级。雄安新区的首要任务是集中承接非首都功能。在此基础上,通过高能级行政力量与有效市场机制的有机结合,构建政策、制度与环境的高地,率先实现要素快速集聚

* 李兰冰,南开大学中国区域政策研究中心,邮政编码:300071,电子邮箱:lilanbing@nankai.edu.cn。

与新产业体系成长，建成新的经济增长极。雄安新区高端产业体系的形成，不仅有利于促进河北省产业结构升级与后发赶超战略的实施，也有利于京津冀地区要素空间分布优化与更大范围的包容性增长。

三、新技术革命、结构调整与雄安新区产业成长

雄安新区起点高、环境新，但同时“洼地”特征也十分明显。国际经验表明技术革命是后发地区弯道超车的最佳路径。当前，以移动互联网应用为先导，以现代信息技术智能产业深度应用为支撑，包括新能源、新材料、生物技术、航空航天、数字制造技术等领域重大创新在内的新技术革命正在兴起，强烈冲击着传统产业体系。随之而来，以信息化与工业化融合为主要特征的新产业革命，已经成为发达国家强化竞争优势的重要战略。

国际产业发展主要呈现三大趋势：一是新能源正在成为各国发展新兴产业的重点之一；二是智能制造正在得到广泛的普及和应用；三是新信息技术群深刻影响社会生产和生活方式，大数据、“互联网+”与产业体系的深度融合将催生一批新模式、新业态、新技术。

雄安新区作为京津冀乃至中国北方的新增长极，其产业体系构建必须把握新一轮技术革命的进展，只有如此才可能抢占全球产业链体系的有利地位。这不仅有助于该地区形成具有核心竞争力的内源性产业体系，也对我国制造强国以及创新强国战略的有效推进至关重要。通过产业体系升级提升雄安竞争力的主要路径有：

第一，尽快启动创新驱动型产业发展专项规划，前瞻性地进行新产业体系设计，着力打造京津冀乃至中国北方高技术产业先导区。国际经验表明，独特的主导产业是平地起新城建设初期的关键因素，如迪拜的石油产业、仁川的航空产业在这些城市建设初期阶段起了十分重要的作用。因此，应把握技术与产业革命前沿动态，系统分析新技术、新业态、新模式的成长空间，结合雄安新区的发展条件，选准主导产业，科学地进行产业链规划，为产业发展体系构建提供明确的指导与引导。

第二，处理好承接非首都功能与新产业体系培育的关系，实现“输血”与“造血”兼有的双轮驱动发展路径。一方面，应抓住集中承接非首都功能的契机，高效、快速地实现要素资源集聚，以“输血型”路径奠定经济起飞的基础。另一方面，充分借鉴国内外平地起新城的产业发展与制度设计经验，尽早谋划具有内生增长动力的产业体系，以造血型路径为经济持续发展提供保障。其中，也应重点关注既有产业体系与新产业体系之间的矛盾与衔接问题。

第三，注重产业体系建设与创新能力培育之间的协同发展。中央已明确赋予雄安新区培育创新驱动发展新引擎的重要定位。雄安新区应聚焦强化技术研发和转移交易、成果转化功能，着力完善创新创业环境，主动对接京津优势创新资源与机构，积极吸纳全国乃至国际先进的创新要素资源，搭建开放性、国际化的技术交易市场，培育有活力、有效率的区域创新体系。与此同时，应注重创新体系与产业体系之间的协同关系，避免创新体系与产业体系之间衔接不畅问题，使区域创新体系成为产业发展的高质量高技术供给源泉。

第四，培育有利于要素资源集聚的国际营商环境与宜居环境。营商环境建设水平是区域发展的关键要素，也是政府治理能力的重要标志。国内外发达地区政府均把环境建设和提供良好的公共服务作为核心目标之一。雄安新区应利用集中承接非首都功能的机遇，积极吸引优质的教育、科研、医疗等资源，借势建设高水平的公共服务体系，使其成为软实力的重要基础。与此同时，应大力推进机制体制改革，对标国际先进模式和通行规则，建设高效、公平、透明的营商环境，强化雄安新区在要素集聚与产业发展方面的比较优势。

第五，尽快制定引智计划。人才是产业发展的核心要素，应积极推进人才体制机制创新，着力构建具有国际竞争力的人才制度体系，提高对高端人才的竞争优势与吸引力。以产业需求为导向，打造多元化的人才体系，集中优势资源，建设面向世界的国际领军人才和创新人才集聚区，加快人才体系的整体培养、综合奖励、全面扶持。

（责任编辑：谭易）

（校对：孙志超）