

# 雄安新区承接疏解与自身发展的协同共进之路研究

徐小伟, 赵景慧, 龙颖茜

(雄安绿研智库有限公司, 河北 雄安新区 070001)

**摘要:** 统筹处理好承接北京非首都功能疏解和城市自身发展的关系, 是雄安新区实现“千年大计、国家大事”战略目标的核心关键, 为建设高质量的社会主义现代化城市提供了根本遵循。为此, 梳理总结雄安新区承接北京非首都功能疏解进展, 从承接疏解与自身发展的关系出发分析雄安新区当前面临的新形势与挑战。基于城市发展动能理论, 研究分析国内外新城发展历程和经验, 研判雄安新区城市发展的三个阶段和不同阶段的城市发展核心动力、发展重点, 并提出下阶段雄安新区协同推进承接疏解和自身发展的对策建议。

**关键词:** 非首都功能疏解; 发展阶段; 内生动力

**中图分类号:** F127 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2025)15-0023-07

雄安新区设立之初, 习近平总书记就强调, “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, 重点承接北京疏解出的行政事业单位、总部企业、金融机构、高等院校、科研院所等, 不符合条件的坚决不能要。”经过 8 年的发展, 雄安新区承接北京非首都功能疏解成效显著, 培育城市内生发展动能的需求逐渐凸显。当前, 雄安新区进入承接北京非首都功能疏解和大规模开发建设同步推进的关键时期, 全面理解承接疏解与城市自身发展的协同关系、准确把握雄安新区不同发展的阶段特征、积极应对疏解承接和自身发展的各项挑战与任务, 对于雄安新区建设高水平的社会主义现代化城市至关重要。

## 1 非首都功能承接疏解进展

雄安新区积极推进承接北京非首都功能疏解工作, 经过 8 年的规划建设取得了一系列成效<sup>[1-2]</sup>, 在承接疏解的核心任务中逐渐培育自身发展动能。

一是承接疏解政策和服务机制持续完善。建立了“政策+机制”“行政+市场”承接疏解服务机制, 紧密衔接中央疏解方案和激励政策, 推动出台疏解实施意见和 10 个方面配套实施方案。建立完善的承接疏解工作机制和协调服务, 开辟疏解服务绿色通道, 提供注册、供地、审批、建设“一站式”综合服务。

二是基础设施和公共服务显著提升。统筹推进集中承接疏解区域、支撑服务疏解产业配套区域、安置居住服务区域“三个层面”片区开发建设。一批高品质住宅、公共服务、商业配套设施陆续投用。电网体系逐步健全, 交通路网和关键节点全面拉开, 东西轴线、雄商雄忻高铁加快建设, 京雄高速全线运营通车。持续完善住房、教育、医疗、薪酬等配套政策体系, 深入推进京雄同城化, 保障疏解人员的创业条件、居住条件、福利待遇不低于在北京时的水平。

三是疏解项目落地建设集聚成势。围绕“清单疏解+市场疏解+集群疏解+配套疏解”分类施策, 首批中央疏解清单项目进展顺利, 中国星网总部及所属 4 家二级公司正式搬迁入驻, 第二批疏解高校、医院、央企项目基本确定选址, 一批市场化疏解项目有序推进, 央企在新区设立各类机构近 300 家。

## 2 面临的形势与挑战

有序承接北京非首都功能疏解是雄安新区的功能定位, 是建设雄安新区的初心和使命, 可为城市未来发展不断“输血”, 打造高水平的社会主义现代化城市, 是建设雄安新区的目标, 可为城市未来发展持续“造血”。从雄安新区战略定位和发展现状来看, 雄安新区承接疏解与自身发展之间的关系

收稿日期: 2025-07-22

基金项目: 雄安新区科技创新专项计划(2023XAZL0081)

作者简介: 徐小伟(1977—), 男, 江苏无锡人, 博士, 高级工程师, 研究方向为城市可持续发展、公共政策管理; 赵景慧(1998—), 女, 山西怀仁人, 硕士, 研究方向为城市治理; 龙颖茜(1988—), 女, 湖南益阳人, 硕士, 高级工程师, 研究方向为城市可持续发展、低碳城市规划。

是相辅相成、相互促进、有机统一的。

一方面,承接疏解是雄安新区发展的重要机遇。建设雄安新区的初心和使命是要打造北京非首都功能的集中承载地,功能疏解转移的进程中,总部企业、金融机构、高等院校、科研院所等迅速集聚,功能、创新、人才、生态等城市发展关键要素资源不断汇聚,为雄安新区的长远发展奠定了基础。为营造良好的疏解承接环境,雄安新区建立健全管理体制机制、全面铺开基础设施建设、持续完善城市服务功能,逐步搭建起现代化城市的基本框架。另一方面,发展是新区承接疏解的坚实保障。围绕疏解要素资源,培育核心产业体系,逐步形成雄安新区自身发展的经济增长点,有利于增强非首都功能疏解的内生动力,进一步吸引疏解功能转移。同时,雄安新区持续向好的发展态势和创新开放的政策环境,可以为疏解落地的企业、高校、医院和科研院所提供更广阔的发展空间和合作机会,促使其在雄安新区实现更高质量的可持续发展。

随着首批疏解项目落地见效、大规模建设转入大规模承接,雄安新区已正式迈入集中疏解的关键阶段。这一阶段既是城市功能从“筑框架”向“强内核”跃升的转折点,也意味着发展逻辑从“资源导入”向“内生驱动”的深化,疏解资源的协同转化、产业体系的纵深发展、社会治理的精细适配将迎来全新变化,雄安新区面临新形势与挑战。

(1)疏解资源尚未转化为发展动能。当前,雄安新区的首批疏解项目虽已落地建设,但“疏解落地—要素激活—产业协同—创新衍生—内生增长”的转化链条尚未建立。央企的先进技术与管理、高校的科研能力与人才、医院的优质服务与专业力量等高端要素资源尚未通过有效的产业协同网络、技术溢出与本地化应用、人才流动与知识共享平台、以及本地中小企业的深度融入与配套升级等机制,充分转化为驱动雄安新区自身产业体系构建、创新能力提升和经济循环的内生动力。

(2)城市自身造血机制亟需建立。目前,高端高新产业处于引育状态,未能集聚成势。三县原有产业结构与新区功能定位和未来产业发展方向不匹配。创新平台初步投入运营,疏解高校未开始招生,科技成果创造经济价值和就业机会的作用受限。因此,能够持续创造大量税收、就业岗位并带动相关配套产业协同发展的主导产业尚未成型,制约着雄安新区由“输血式”转向“造血式”发展。

(3)大规模市场主体引育不足。与成熟的城市相比,雄安新区在产业生态完整性上存在短板,教育、医疗、文化、商业等城市功能有待完善,市场化、多元化的长期稳定资金筹措机制和强有力的投融资体系尚不成熟。各类市场主体基于当前雄安新区建设现状、营商环境,以及发展前景认知,对参与雄安新区建设持观望态度,市场主体的数量和规模仍有较大提升空间。

### 3 城市动能理论和新城发展经验

20世纪中期以来,中心城市的“大城市病”问题日益凸显,以承接城市非核心功能为目的的新城建设在世界范围内相继开展。增长极、点轴开发等城市发展动能理论揭示了城市发展的基本规律,也为雄安新区建设北京非首都功能疏解的集中承载地提供了理论支撑。日本筑波、韩国世宗、英国密尔顿·凯恩斯、上海浦东新区等国内外新城的发展历程和经验,生动呈现了新城发展具有复杂性、阶段性、动态性等特征,疏解导入、产业培育、辐射带动贯穿新城发展的不同阶段,为准确理解资源导入和自身发展是城市发展的双轮驱动提供参考借鉴。

#### 3.1 城市发展动能理论分析

##### 3.1.1 理论概述

###### 1)区域增长极理论

20世纪50年代,法国经济学家佩鲁(Perroux)提出增长极概念,认为经济增长动力来自于“推动型单位”,它具有规模巨大、优势显著、有较强经济增长潜力且与其他部门联系密切的特征<sup>[3]</sup>。相关学者将区位论纳入佩鲁的增长极模型中,认为区域增长极是产业部门集中而优先增长的先发城市,像一个磁场核心,吸引着各种经济要素向其汇聚,同时,也通过各种方式向外扩散,带动周围区域共同发展。产业集群形成的规模经济效益,完善的城市功能和良好的发展环境,以及创新活力均是城市成为增长极的有利条件。

###### 2)点轴开发理论

作为增长极理论的延伸与拓展,点轴开发理论详细解释了城市功能的地理扩散现象<sup>[3]</sup>。点轴开发理论认为,在区域经济发展过程中,经济中心最初呈点状分布在资源环境条件较好的地区。随着经济的发展,经济中心逐渐增加,点与点之间出于交换生产要素的需要,通过交通线、能源线等基础设施连接起来形成轴线,人口、产业等社会经济要素沿轴线集聚并向四周扩散,最终形成社会经济要素分布连续和社会经济联系密切的区域。

### 3)城市生命周期理论

“生命周期理论”的提出,充分解释了城市在不同的发展阶段,功能疏解的主要特征、发展驱动力以及城市治理重点因时而变。完整的城市周期包括成长期、成熟期、衰退期。在成长期,城市通过各种制度资源环境优势,吸引资本、技术、人力等要素资源集聚;发展一段时间后,城市形成自己的核心产业集群,区域优势地位确立,然而也会面临产业能级不足、劳动力和土地成本上升、市场和人才转移等挑战;接着区域生产效率下降,区域优势逐渐消失,城市走入衰退期<sup>[4]</sup>。

#### 3.1.2 研究启示

研究分析城市发展动能理论,既为理解雄安新区城市发展的内在逻辑与外在表现提供多维度的视角,也为理解雄安新区在不同阶段的非首都功能疏解和自身发展重点提供科学指导。

雄安新区建设初期通过承接非首都功能疏解,形成规模巨大、优势显著、有较强经济增长潜力的区域“增长极”,一方面“极化”效应为城市自身发展不断“造血”,另一方面增长极所带来的扩散效应也会有效带动周边区域发展。点轴开发理论指导下,雄安新区构建“四纵两横”高铁网、“四纵三横”高速网等区域综合交通网络,便捷的区域交通轴线将保障拓展和辐射阶段中人员、物资、信息等要素能高效流动,促进实现区域经济协调发展。按照生命周期理论,城市的发展分为不同阶段,且不同阶段有其发展重点、功能特点,雄安新区目前处于高速成长期,通过政策引导和资源导入快速吸引资本、技术、人才等要素集聚,形成自身核心产业体系;随着雄安新区的发展,其增长极效应将逐步显现,带动周边区域的产业升级和经济结构优化;进入成熟期后,需持续科技创新、优化治理,避免单一增长依赖,实现可持续发展。

### 3.2 国内外新城发展经验启示

将对伦敦、巴黎、东京、首尔、上海等城市周边新城规划建设发展过程分析发现,新城建设是治理“大城市病”的重要路径,旨在缓解核心区人口压力、转移非核心功能、优化空间格局。新城发展应秉持历史耐心,遵循城市发展规律,有序导入产业、人口等要素,提升公共服务供给效能,同时,需立足国情与形势,辩证处理疏解功能承接和自身发展的关系。

(1)新城建设是一个复杂且长期的过程,功能疏解阶段尤为漫长。新城从规划建设到进入成熟阶段至少需要20~40年的时间,功能疏解、城市建

设周期漫长且复杂。法国德方斯从1958年开始建设,在1990年代成为以服务业为主导,集商务、居住、旅游等多功能为一体的巴黎副中心城市<sup>[5]</sup>。日本筑波科学城始建于1963年,直至20世纪90年代才真正成熟,从专业化的科技卫星城转变为地区中心城市<sup>[6]</sup>。由于前期规划的复杂性与严谨性,人员迁移与安置的艰巨性等多重因素,筑波在开工建设十多年后,筑波大学等43个国家实验研究和教育机构才全部迁建完成。韩国政府部门和行政功能向世宗市的迁移也经历了相似的时间跨度,从2003年提出建设世宗市到2014年底完成16个中央行政机关和20个相关部门的迁移,再到2021年后城市功能才基本完善<sup>[7-8]</sup>。上海浦东新区经历了空间开发和综合配套的前20年发展<sup>[9]</sup>,从2021年开始进入城市服务功能体系全面升级阶段。

(2)新城发展呈现出明显的阶段性特征,在不同阶段均采取了针对性的发展策略。新城建设大多分为起步建设期、稳定成长期、成熟辐射期三个阶段。起步阶段通常以基础设施建设和功能疏解完成成为标志,均开展大规模的道路、通信等基础设施以及学校、医院等公共设施建设,通过打造城市发展硬环境,吸引首批资源要素入驻,为后续的城市发展创造条件。例如,浦东新区1990—2000年全区全社会固定资产投资2272亿元,其中城市基础设施投资774亿元,市政工程投资约占40%、运输邮电约占35%、电力建设约占13%、公用事业约占12%。市投资超过1000亿元,建设南浦大桥等10大基础设施项目,新建房屋4046万 $\text{km}^2$ <sup>[9]</sup>。前期大量设施投资和项目建设,为推动新区快速启动与跨越式发展提供坚实基础。

伴随疏解资源落地,城市发展进入稳定期,产业培育成为关键。韩国世宗市利用疏解行政机构带来的资源和机遇,发展与行政职能相关的服务业,并重点培育教育、医疗、科技产业。英国密尔顿·凯恩斯<sup>[6,10]</sup>在承接伦敦和伯明翰的功能和人口后,大力发展与周边城市相关联的生产服务型产业,实现产城融合。在这一阶段,举办重大国际活动是对新城重新定位、推动新城跨越式发展的有效途径,筑波和上海浦东新区均通过举办世博会提高了城市的知名度和吸引力。

随着城市自身发展动力逐渐形成,经济实现稳步增长,深化区域合作、拓展城市辐射影响力成为发展重点。例如,上海浦东新区在2010年进入转型升级阶段<sup>[9]</sup>,通过基础设施连接、产业协同、技术共

享、人才交流等方式,增强对长三角地区乃至全国经济发展的影响力;通过自贸试验区和全球科创中心建设,实现投资管理、贸易监管、金融创新、政府职能转变等制度型开放跃升突破,为上海城市战略和国家改革开放提供实验条件和实践经验。

(3)新城由功能疏解步入自身发展阶段的关键在于培育自身发展新动力。以日本筑波为例,其在早期通过承接东京的科技功能疏解,实现了教育科研机构的迁移聚集,然而,初期这些机构相对封闭,与本地的产业联系薄弱,未能有效转化为本地的经济增长动力,后期通过构建产学研深度融合机制,以创新驱动产业发展,逐步推动其向国际创新中心转型。一是促进技术溢出。筑波积极推动《大学技术转移促进法》《产业活力再生特别措施法》等法律法规出台<sup>[11]</sup>,搭建研究交流支援中心、全球创新推进机构等专业技术转化平台,打通了“科研—转化—产业”的链条,使生物技术和环境技术等科研成果有效溢出并在本地催生出新兴产业集群,为城市发展带来新的经济增长点。二是激发人才活力。筑波改革科研机构管理体制,赋予其更多自主权;建立科研机构间横向合作机制,通过人才数据库和科研设备共享平台打破科研机构壁垒;优化人才流动机制,科研人员可在研究机构和企业双向任职,极大地激发了科研创新活力并反哺产业发展。新兴产业的发展为本地企业和创业者提供了配套与服务机会,逐步形成了围绕创新源的产业生态,筑波成功实现从单纯的功能承接向自主创新发展转变。

(4)新城发展离不开法律政策保障和高效的管理体系、多元资金筹措机制支持。首先,在建设初期新城通过法律政策保障开发建设。如日本政府颁布《筑波科学城建设法》<sup>[12]</sup>;韩国政府通过《关于设置世宗特别自治市的特别法》,有力促进机构搬迁和新城建设,出台土地、税收等优惠政策,吸引企业、科研机构和人才入驻;密尔顿·凯恩斯制定的第一版的城市规划提出创新城市发展理念为核心,并设立了六大目标:职住平衡、交通便捷、社会公正、多元发展、有吸引力的城市、资源的高效配置。其次,建立高效且适应不同阶段发展需求的管理体系。韩国世宗在建设初期被设立为特别自治市,并建立相对应的综合管理体制。日本筑波在完成东京的科研功能疏解后正式建市。浦东新区在建设初期采用“管委会+开发公司”模式,提升开发建设效率,后期探索“大部门制”行政管理体制,提升政

府治理能力和服务水平。再次,构建多元化的资金筹措机制和市场参与机制。英国密尔顿·凯恩斯采用PPP(公私合作)模式,政府与私人企业合作开发,减轻政府的财政负担<sup>[13]</sup>。浦东新区采用BOT(建设-经营-转让)模式,吸引民营资本参与基础设施建设,并通过中央的政策资金、新区财政收入和土地批租收入、内联投资、发行证券、外商投资、国外贷款、国内金融机构融资等多种方式,为浦东新区的发展提供资金支持。

## 4 城市发展阶段研判

综合新城发展趋势和规律来看,雄安新区的发展将分为三个阶段:外部要素驱动阶段、内生动力培育阶段、融合创新发展阶段。不同阶段的城市发展核心动力、发展重点及方向呈现不同。

### 4.1 外部要素驱动阶段

外部要素驱动阶段以首批疏解央企、高校、医院建成并初步投入使用为阶段目标达成标志,预计到2027年完成。这阶段发展的首要任务是明确城市发展定位,制定科学合理的规划蓝图,构建“从0到1”的管理体系,逐渐完善城市综合功能,使其具备疏解承接的各项条件,推进疏解工作稳妥有序进行。

该阶段发展重点:一是加强顶层设计。按照新区发展定位,逐步理顺新区与中央、北京,以及与三县之间的关系,科学设置管理机构,优化管理体制机制。编制以《河北雄安新区规划纲要》为核心的规划体系,落实中央支持雄安新区深化改革开放的指导意见,制定金融、财税、审批等配套实施方案;二是推进生态保护。率先启动白洋淀生态修复、“千年秀林”植树造林工程等一批看得准、符合规划方向的生态发展项目,完善雄安新区的绿色生态本底;三是营造承接环境。打造一流软硬件设施环境,有序推进道路、能源、通信等基础设施建设,打造优质公共服务、政务服务、商业服务环境,有效吸引北京人口转移;四是有序承接疏解。基于雄安新区发展定位和非首都功能疏解需求,制定疏解承接清单和配套政策,明确高校、科研机构、医疗机构、金融机构等承接重点,抓好标志性项目落地建设,为新区发展集聚要素资源。

### 4.2 内生动力培育阶段

内生动力培育阶段以起步区基本建成为阶段目标达成标志,预计到2035年完成。此阶段的核心任务是在央企、高校等疏解资源落地后,将其技术、人才、资本等先进要素转化为城市自身可持续发展的内生动力。通过培育新区特色产业体系、搭建开

放共享的创新平台、推动产学研深度融合、引导本地企业深度融入新产业链条等,初步实现城市自我造血和良性循环。

该阶段发展重点:一是推动疏解工作与雄安新区发展的良性循环。落实后续批次的非首都功能疏解任务,疏解机构和人口数量稳步达到预期规模。持续推进新城区高质量建设,为疏解对象提供更好的发展空间。利用好落地的疏解教育、医疗资源,为居民提供优质的公共服务;二是推动科技创新和产业发展。有效组合利用疏解要素资源,打造有竞争力的产业集群。伴随多所高校、科研院所项目在雄安新区落地,搭建科技创新平台载体、完善创新服务体系,推动产学研深度融合,提高雄安新区的创新效率和市场响应速度;三是建立健全城市管理体系。稳妥有序推动雄安新区管理体制向城市管理体制转变,构建科学规范、运行有效的现代化治理体系;四是推动城乡融合发展。提升改造符合雄安新区功能定位的本地传统产业,创新城乡融合发展体制机制,推进城乡基本公共服务均等化。

#### 4.3 融合创新发展阶段

融合创新发展阶段以成功承办重大国际活动、盛大亮相国际舞台为阶段目标达成标志,预计到2050年完成。依托强大的科创资源和产业优势,以及高度完善的城市功能,雄安新区全面建成高质量高水平的社会主义现代化城市,成为京津冀世界级城市群的重要一极。

这一阶段,承接的疏解资源已经真正融入雄安新区自身发展,并全方位发挥作用,城市发展重点随之发生转变。一是强化自主创新与产业转化功能。持续聚焦高端高新产业发展,推动前沿领域的科技创新和产业化应用;二是全方位完善城市功能。城市功能布局合理疏朗有序,全域智能化环境建成,公共服务品质进一步提升,真正成为宜居宜业的理想城市典范;三是深化区域协同与辐射带动作用。作为北京非首都功能疏解集中承载地,与北京城市副中心形成北京发展新的“两翼”。补齐区域建设短板,提升区域经济社会发展质量和水平,形成新的区域增长极;四是提升城市国际知名度和影响力。各类开放型平台、国际合作新平台纷纷在雄安新区布局落地,全球创新要素集聚,形成开放型经济新高地。

### 5 承接疏解与自身发展协同共进的对策建议

面对新的形势与挑战,高质量承接疏解、培育

自身发展动能,是雄安新区未来五年发展的关键所在。雄安新区在精准承接并有效利用疏解资源的基础上,围绕培育产业体系、打造科技创新高地、城市功能完善等多方面,逐步培育城市发展内生动力,推动雄安新区从北京非首都功能的集中承载地真正向有发展示范意义的现代化城市转变。

#### 5.1 加快精准有序承接,夯实发展基础

加快首批疏解项目建设,确保央企、高校、医院顺利建成并投入使用。总结首批疏解项目经验,对疏解配套政策和承接机制进行评估优化,研究推出新一批针对性强、含金量高、具有比较优势的政策措施,并确保政策落实到位。对符合雄安新区功能定位的高新技术企业、创新型研发平台给予全方位优先审批“快车道”服务,让创新力量迅速扎根雄安新区。建立针对疏解工作的省部际联席会议制度,由相关部委、河北省、雄安新区定期召开会议,研究协调疏解项目的具体工作事项,加快疏解进度。积极推动后续批次的疏解项目落地建设,提前谋划、主动沟通,为项目建设提供高效便捷的政务服务。

#### 5.2 培植核心产业体系,打造发展载体

壮大优势产业。推动中国星网、中国中化控股、中国华能等疏解资源组链、集群、结网,打造空天信息和卫星互联网、人工智能和新材料等产业集群。推动产业技术创新联盟,围绕产业技术创新的关键问题,通过开展技术合作、共建技术平台、实施技术转移、开展交流互动等,吸引产业链上下游企业协同攻关,实现集群化技术突破。

构建完整产业链。围绕疏解企业绘制产业链图谱,制定目标企业清单,吸引图谱上与被疏解企业密切相关的上下游配套企业及相关“专精特新”企业入驻。支持大型骨干企业共享供应链资源,引导“链主”企业发挥带动作用,通过订单共享、联合采购、投资参股等形式,吸引优质延链强链配套企业集群发展。

积极培育产业生态。以国家级科研院所、创新平台、创新中心为载体,加快形成高水平技术人才队伍。以国家重大科技专项为战略牵引,加快形成诱发颠覆性创新的科研成果。支持疏解高校、科研机构、企业等多方共建战略创新联盟,形成产学研一体化发展模式,充分发挥各类创新平台作用,鼓励新项目、新技术和新产品在雄安新区落地转化。完善金融服务、知识产权保护、技术交易等全方位产业服务体系,共同营造良好的产业创新生态。

### 5.3 打造科技创新高地,点燃发展引擎

加强科技创新法制建设。推动出台雄安新区科技创新条例或促进科技成果转化条例等法律法规和配套制度。支持驻雄安新区中央单位全面开展扩大赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点。

推动技术应用场景建设。发布年度“雄安未来场景清单”,聚焦低空经济、智慧城市等领域明确场景需求,充分利用北京高校科研院所、高端创新成果密集优势,着力打造一批可示范、可体验、可推广的科技成果首用场景样板。完善科技场景创新项目信用评价体系和容错纠错机制,提升场景创新能力。完善科技成果转移转化链条,建立具有雄安特色的未来科技场景创新服务体系。

### 5.4 营造一流营商环境,优化发展土壤

提升政务服务效能。持续强化服务创新意识,健全完善以雄安新区特色“三会一函”制度为核心的行政审批制度,常态化更新“免申即享”政策清单,拓展深化招投标“双盲”评审改革,关注企业的需求和意见,不断优化扩大“一件事”办事场景,为市场主体提供更加优质、高效、便捷的政务服务。

建设高水平发展的开放市场。坚持雄安质量,以高质量发展作为推动市场环境建设核心动力,主动引导摒弃低质无序内卷竞争,加强市场管理与执法,鼓励市场主体在新区加强科技和品牌建设,“让高水平企业在雄安赚到钱”气度吸引国内外优质企业参与雄安新区建设和投资,打造共赢格局。

制定并实施灵活、实用、高效的产业引进和市场主体吸引政策。通过市场化手段引进企业和机构,提供差异化的税收优惠和财政补贴政策。发挥基金的资本集聚和产业引导作用,制定具有吸引力的基金引进政策。积极推进各类创新创业孵化器的发展,对小型和微型科技创新企业实施工位注册等灵活的准入政策。

高质量提供知识产权服务。加强雄安新区知识产权工作顶层设计,打造知识产权创造、运用、保护、管理、服务全链条。吸引国际和全国性的在京咨询机构、会计师事务所、服务机构、法律咨询机构、高科技和知识产权服务机构等,在雄安新区设立子机构和分支机构。

### 5.5 完善城市功能建设,筑牢发展支撑

持续推动基础设施建设。加强与北京、天津和周边地区的基础设施互联互通,实现交通一体化。

利用物联网、大数据、人工智能等技术,实现基础设施的智能化管理。

统筹完善公共服务。以现代化教育、医疗、养老、文化、体育、儿童六大体系为重点深化公共服务领域改革。提升公共服务供给,打造儿童友好型、青年发展型、老年幸福型城市。完善承接疏解配套政策体系,在企业落户、子女入学、医疗卫生、社保医保、人才激励等方面细化落实相关政策,加速“京雄同城化”公共服务落地。特别是实现疏解人员社保医保“无感转移接续”,确保待遇享受“零差别”。深化京雄教育协同发展机制,加快完善高考政策配套,协调教育部推动疏解高校加快面向雄安新区实行专项招生计划,结合新区重点产业发展需求和急需紧缺人才目录单列一定比例的招生名额,切实解决疏解人群子女升学的后顾之忧。

完善商业服务功能。优化商业布局,培育多元化的商业业态,吸引国内外知名商业品牌和企业入驻,创新商业运营模式,满足居民的消费需求。

### 5.6 构建高效治理格局,提供发展保障

加快新区管理体制向城市级政府管理体系转变。以机构改革为契机,优化机构设置、明确职能分工、完善工作流程,形成更加完备的政府管理体系,适应新区内生动力培育阶段发展需求。

创新基层治理模式和机制。充分借鉴“枫桥经验”,以新建片区为示范,拓展深化“新区一片区”两级管理体制,“新区一片区一社区”三级服务机制,完善“一呼联动”等雄安新区特色工作机制。持续推进党建引领就业、产业、创业、物业“四业并举”,继续强化社区“一老一小”服务,培育推广社区治理、志愿服务党建品牌,探索具有雄安新区特色的党建引领基层治理路径。

## 6 结语

以功能疏解为首要任务的新城建设均具有显著的阶段性特征,建设过程复杂,需要城市自身把导入的资源、资产、资本、资金内化为发展的动能,跨越漫长的城市增长周期。雄安新区在规划面积、常住人口规模、生态空间的复杂性等方面都远超过往的新城,功能疏解、产业增长、发展路径将更为复杂,要有“久久为功”的定力,遵循城市发展基本规律,保持历史耐心,确保未来之城建设行稳致远。

研究结论显示,雄安新区的发展可划分为三个阶段,初期以政策驱动的功能疏解为核心,重点完成城市基础设施建设,形成首批疏解项目示范效应;中期以内生增长动力为主导,聚焦产业生态培

育与城市功能完善;后期以要素集聚深化融合创新,实现“疏解高地”向“创新高地”的转型。当前,雄安新区处于初期迈向中期发展的阶段,要处理好“输血”与“造血”的关系,通过核心产业体系培育、科技创新体系构建、营商环境优化、城市功能完善、治理体系提升等措施,加快推进精准有序承接,激发城市内生增长动能,为雄安新区建设高水平社会主义现代化城市打下坚实基础。

### 参考文献

- [1] 中国雄安官网. 打造北京非首都功能疏解集中承载地——访全国人大代表、雄安新区党工委书记、管委会主任张国华. (2024-03-10) [2025-07-20]. [https://www.xiongan.gov.cn/2024-03/10/c\\_1212340166.html](https://www.xiongan.gov.cn/2024-03/10/c_1212340166.html).
- [2] 中国雄安官网. 雄安新区承接北京非首都功能疏解取得突破性进展. (2025-04-02) [2025-07-20]. <https://www.xiongan.gov.cn/20250402/9d5d2d9aff8f4908a8898be19a486c26/c.html>.
- [3] 赵成伟. 区域协同发展视角下首都人口疏解作用路径及效果研究[D]. 北京:北京邮电大学, 2019.
- [4] 赵万民, 魏晓芳. 生命周期理论在城乡规划领域中的应用探讨[J]. 城市规划学刊, 2010(4): 61-65.
- [5] 陈一新. 巴黎德方斯新区规划及43年发展历程[J]. 国外城市规划, 2003(1): 38-46.
- [6] 刘佳骏. 国外典型大都市区新城规划建设对雄安新区的借鉴与思考[J]. 经济纵横, 2018(1): 114-122.
- [7] 杨艳梅, 蒋同明. 东京、首尔非首都功能疏解经验及启示[J]. 中国经贸导刊, 2017(25): 42-44.
- [8] 张可云, 董静媚. 首尔疏解策略及其对北京疏解非首都功能的启示[J]. 中国流通经济, 2015, 29(11): 64-71.
- [9] 陈建华, 等. 浦东开发开放效应与深化: 上海探索与实践[M]. 上海: 上海人民出版社, 2019.
- [10] 徐素, 赵民. 从“反磁力中心”到“区域节点城市”——论新时代大城市新城建设的功能迭代与规划策略[J]. 城市规划, 2024, 48(9): 13-18, 66.
- [11] 李玉花, 简泽. 技术创新模式转型的国际比较——以日本和韩国为例[J]. 经济社会体制比较, 2024(3): 172-182.
- [12] 孙艳艳, 张红, 申红艳. 筑波科学城创新资源集聚模式及对雄安新区的启示[J]. 科技与产业, 2025, 25(6): 193-203.
- [13] 陈焯. 从特大城市周边卫星新城转向区域中心城市的蝶变——密尔顿·凯恩斯的经验[J]. 城市发展研究, 2017, 24(12): 101-109.

## Synergistic Path of Functional Relieving and Endogenous Development in Xiong'an New Area

XU Xiaowei, ZHAO Jinghui, LONG Yingqian

(Xiong'an Green Development Research Institute, Xiong'an New Area 070001, Hebei, China)

**Abstract:** Coordinating the relocation of Beijing's non-essential capital city functions with Xiong'an New Area's own development is the key for achieving Xiong'an's strategic target of "national project of millennial significance," and it provides the fundamental guideline for building a high-quality and modern socialist city. The progress of non-capital-function relocation to Xiong'an was reviewed, the emerging situation and challenges were analyzed, and the urban development momentum theory to examine domestic and international new-city experiences was drawn on. It delineates three stages for the development of Xiong'an, identifies the core drivers and priorities for each stage, and offers recommendations for the next phase on how to advance both functional relocation and local development in tandem.

**Keywords:** relieve of non-essential functions for the capital; development stage; endogenous development