

【区域协调发展】

# 关于雄安新区建设与发展的判断\*

——基于中国经济学人调查问卷的分析

胡伟 李钢

**摘要:**雄安新区作为疏解北京非首都功能的集中承载地,对于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。中国社会科学院工业经济研究所与《中国经济人》在2017年8月,从非首都功能疏解、雄安新区对京津冀发展的影响、雄安新区的基本情况判断、雄安新区建设与展望、雄安新区的体制机制创新等5个方面出发,设置25个问题对国内研究经济学的专家及学者群体进行定向问卷调查。调查发现,研究人员对雄安新区的发展与建设普遍持乐观态度,但乐观中也带着审慎,他们并不认为雄安新区的宏大目标能轻易实现,研究人员们普遍认为雄安新区需要经过30年左右的建设与发展时间才能成效显著。

**关键词:**京津冀;雄安新区;非首都功能疏解

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2019)03-0018-15 **收稿日期:**2019-01-18

\***基金项目:**中国社会科学院京津冀协同发展智库立项课题“雄安新区体制机制创新研究”(201714)。

**作者简介:**胡伟,男,中国社会科学院工业经济研究所博士后,经济学博士,高级工程师(北京 100044)。

李钢,男,中国社会科学院工业经济研究所研究员,《中国经济学人》编辑部主任,中国产业与企业竞争力研究中心副主任,秘书长(北京 100044)。

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2019.0044

京津冀协同发展的核心问题是疏解北京非首都功能,降低北京人口密度,促进经济社会发展与人口资源环境相适应。设立雄安新区,是以习近平同志为核心的党中央深入推进京津冀协同发展所作出的一项重大决策部署,对于集中疏解北京非首都功能,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意义重大。

《中国经济学人》的专家数据库中抽取1066位经济学者进行邮件问卷调查,并从中国经济学人微信公众号中进行定向调查,于两周内收到225份调查反馈,其中有效样本共219份,受访经济学者大部分来自高等院校,约20%的受访学者来自科研院所(见图1)。

## 一、调查问卷设置情况概述

为了解国内学者对雄安新区建设与发展的思考和判断,2017年8月,中国社会科学院工业经济研究所与《中国经济学人》杂志联合进行了一次对中国经济学者的问卷调查。此次调查从《中国经济学人》的专家数据库中抽取1066位经济学者进行邮件问卷调查,并从中国经济学人微信公众号中进行定向调查,于两周内收到225份调查反馈,其中有效样本共219份,受访经济学者大部分来自高等院校,约20%的受访学者来自科研院所(见图1)。



图1 受访经济学家所在地区分布情况

从受访经济学者的地区分布来看(见图1),受访人员主要分布在东部地区,占受访总人数的62.56%,其中京津冀三省(市)的受访人员占受访总人数的28.77%;中部地区次之,占受访总人数的19.63%;西部地区受访人员占受访总人数的15.07%;东北地区受访人员占受访总人数的2.74%。

本次调查主要就非首都功能疏解、雄安新区对京津冀发展的影响、雄安新区的基本情况判断、雄安新区建设与展望、雄安新区的体制机制创新等5个方面展开调查。针对国家对北京“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”的首都功能定位,本次调查从非首都功能疏解方面设置6个问题,涉及哪些在京机构应迁入雄安新区、在京名牌高校该以何种形式迁入雄安新区、在京医疗机构该以何种形式迁入雄安新区、雄安新区是否会成为继北京之后的第二个央企总部聚集基地、在京央企该(将)以何种形式迁入雄安新区、随迁职工子弟在高考时应享受何种待遇等议题;针对雄安新区设立与发展对京津冀协同发展的影响,本次调查设置设立雄安新区对北京发展最显著的影响、雄安新区设立对北京房价的影响、设立雄安新区对天津发展的最显著影响、设立雄安新区对河北发展的最显著影响等4个方面的议题;为深入了解经济学家对雄安新区的基本情况判断,本次调查设置新区未来发展最重要的战略定位、新区的行政级别和隶属关系、与浦东新区和深圳特区相比雄安新区发展的最大劣势、相比其他国家级新区雄安新区最大的优势等4个方面的议题;针对经济学家对雄安新区发展的预期,本次调查设置雄安新区基础设施建设所需资金的最主要来源、雄安新区需要多长时间才能初现成效、雄安新区对社会发展的示范与引领作用会在多长时间内与深圳特区或浦东新区相当、需要多

少年的时间才能达到与北京相当的公共服务水平、需要多少年的时间才能达到与天津相当的公共服务水平、需要多长时间能成为创新驱动发展新引擎、雄安新区的主导产业等7个议题;针对社会各界对雄安新区体制机制改革的期盼,本次调查设置雄安新区发展的体制机制障碍、雄安新区在发展过程中将取得哪些体制机制的重大突破、雄安新区在发展过程中政府与市场的角色扮演、雄安新区的住房制度试行方案等4个议题。

## 二、对设立雄安新区的四个基本判断

关于雄安新区的行政定位、雄安新区与北京城市副中心的关系、雄安新区发展的最大劣势与优势,本次调查设置了相应的4组问题并得到了对应的4个基本判断。

### 1. 雄安新区的行政定位宜为副省级行政区

自2017年4月1日雄安新区设立以来,国家层面尚未对雄安新区的行政隶属关系做出明确规定,社会各界对雄安新区的行政隶属关系也有各种猜测,鉴于此,中国经济学人就此问题向经济学家们进行了广泛的调查。

根据调查,经济学家普遍认为雄安新区的行政定位应为副省级行政区,也有近1/4(24.31%)的受访经济学家认为雄安新区应该成为一个新的直辖市。30.73%(21.10%+9.63%)的受访经济学家认为雄安新区应由河北直管,其中21.10%的受访经济学家认为雄安新区应设置为计划单列市;22.02%的受访者认为雄安新区应由京津冀三地共同管理,20.18%的受访者认为既然雄安新区作为疏解非首都功能的集中承载地,宜由北京进行飞地管辖。甚至有经济学家(0.46%)认为雄安新区可作为天津

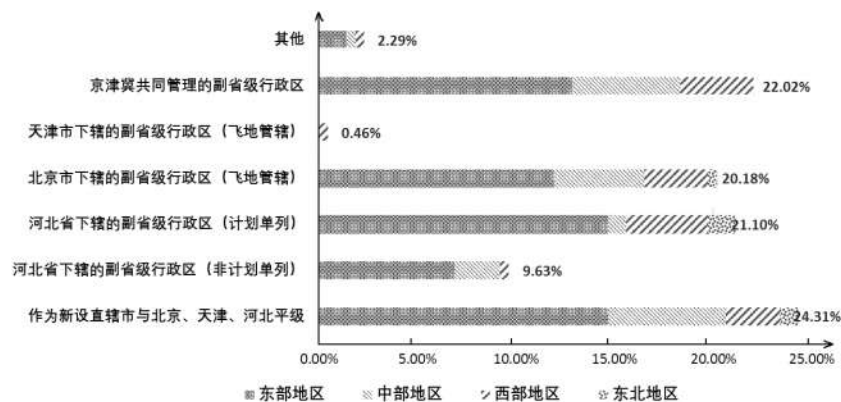


图2 对雄安新区行政隶属关系的判断情况

市下辖的副省级行政区<sup>①</sup>。综合经济学者们的判断,雄安新区最有可能定位为一个副省级行政区,但其具体归属还有待进一步明确(见图2)。

2.雄安新区将与北京城市副中心形成良好互补

雄安新区的设立有利于京津冀世界级城市群的形成,有利于打造一个新的创新高地,有利于生态环境的修复,其发展定位与《京津冀协同发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》)对京津冀三地整体功能定位高度契合,有利于京津冀地区整体功

能定位作用的发挥。在雄安新区未来发展最重要的战略定位方面,31.05%受访经济学者认为雄安新区最有可能定位为首都副中心,与北京城市副中心一起形成北京的“两翼”,21.00%的受访经济学者认为雄安新区最重要的战略定位是科技创新新城,15.53%的受访经济学者认为雄安新区最重要的战略定位是高端产业发展集聚地,也有14.61%的受访经济学者认为雄安新区应发挥部分国家行政职能(见图3)。

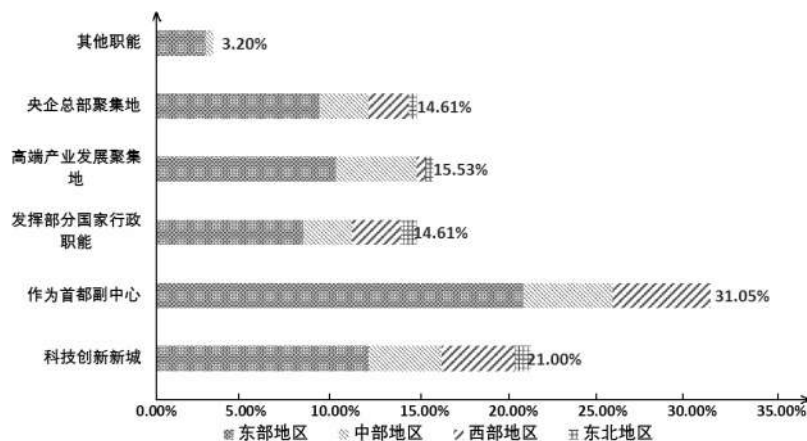


图3 对雄安新区战略定位的判断情况

可见,在新区的战略定位上,经济学者们的判断与国家设立雄安新区的战略定位是一致的,经济学者们普遍认为雄安新区的设立与发展将显著促进京津冀协同发展,并将与北京城市副中心形成“一体两翼”的北京空间优化新格局。

3.雄安新区发展最显著的劣势在于其政治导向显著、市场驱动不足

作为继深圳经济特区和浦东新区设立之后又一具有全国意义的新区,雄安新区承载了党和国家的厚望。相比于当年的浦东新区和深圳经济特区,雄安新区发展的最大劣势是什么?根据调查结果,36.99%的受访经济学者认为雄安新区发展的最大劣势在于政治导向显著、市场驱动不足,表明经济学者们担心雄安新区的建设将以行政力量为主导,从而制约市场机制作用的有效发挥;22.83%的受访经济学者认为雄安新区的发展基础较差,对政策的依赖性较强,这将成为影响雄安新区发展的不利因素;16.89%的受访经济

学者认为,相比于深圳经济特区和浦东新区,雄安新区地处内陆腹地,缺少沿海优势,也即从地理区位来看,雄安新区的区位条件存在较大的不足。15.98%的受访经济学者认为,由于北京和天津两市的发展显著优于雄安新区,北京和天津在区域经济发展过程中的虹吸效应会制约雄安新区发展新动能的形成。4.11%的受访经济学者认为雄安新区的生态承载能力较低,在生态环保方面会对新区的发展形成较为明显的制约。仅有3.20%的受访经济学者认为,雄安新区的开放引领示范作用不显著,表

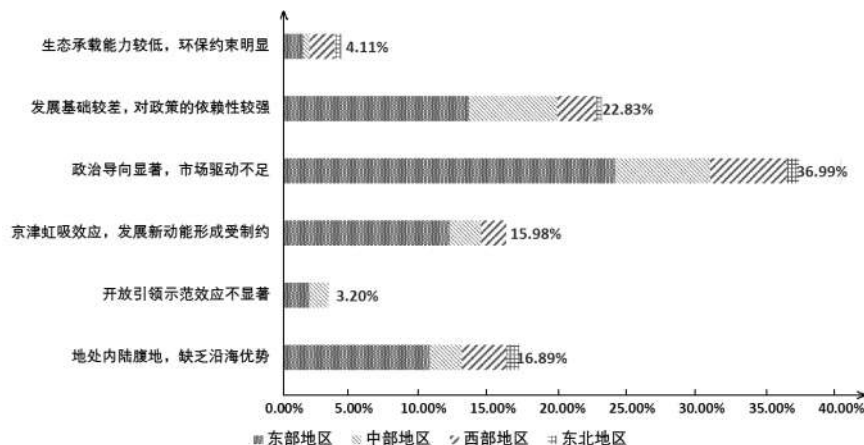


图4 对雄安新区发展劣势的判断情况



明经济学者们对雄安新区在深入拓展开放新领域方面寄予厚望(见图4)。

4.雄安新区发展最显著的优势在高层领导重视  
作为中国第19个国家级新区,雄安新区在设立之初便闪烁着耀眼的光芒,那么相比于其他国家级新区,雄安新区最显著的优势体现在哪些方面呢?结合调查发现,41.55%的受访经济学者认为高层领导的重视是雄安新区发展最显著的优势。习近平总书记多次深入京津冀考察调研,在雄安新区前期谋划、研究论证、批准设立的每一个阶段都做出重要指示或批示,亲自交代每一项任务。27.4%的受访经济学者认为雄安新区设立与发展的显著优势在于其是国家发展战略的现实需求,随着雄安新区各项建设的持续推进,将有助于

京津冀世界城市群的形成,助力京津冀与沪宁杭、粤港澳一同打造世界级城市群。15.07%的受访经济学者认为良好的顶层设计是雄安新区发展最为显著的优势,顶层设计有助于雄安新区在短期内实现快速发展。仅8.22%的受访经济学者认为雄厚的国力保障是新区发展最为显著的优势,由此也说明,随着供给侧结构性改革的持续深入,创新引领经济发展的理念将逐步深入人心,经济学者们普遍认为雄安新区建设和发展并不依赖于雄厚的国力来保障。尽管雄安新区位于京津冀地区,且地处北京、天津、保定腹地,但经济学者们并不认为其在地理位置上具有显著优势,仅7.76%的受访经济学者认为雄安新区特殊的地理位置是其发展的显著优势(见图5)。

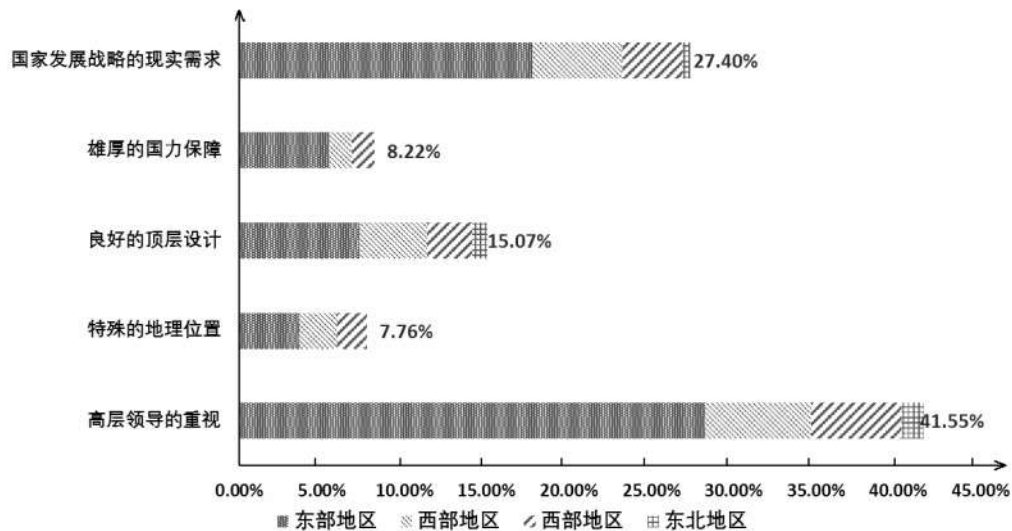


图5 对雄安新区发展优劣势的判断情况

### 三、雄安新区设立对北京非首都功能疏解的六项分析

《京津冀协同发展规划纲要》将北京定位为全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心,为契合北京首都功能的定位,势必会有大量的在京机构需要迁往天津、河北或雄安新区,以达到疏解北京非首都功能的目的。习近平总书记强调,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的集中承载地,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。

1.央企直属(下属)企业最有可能从北京迁移至雄安新区

经济学者认为最有可能从北京迁移至雄安新区的是央企直属(下属)企业,近2/3(66.21%)的受访经济学者持有这一观点。有58.90%的受访经济学者认为部分名牌高校(如清华大学、北京大学、中国人民大学、北京师范大学中的一所或两所)应搬迁至雄安新区。57.99%的受访经济学者认为非行政职能的部属事业单位应疏解至雄安新区,超过半数的受访经济学者认为部分三甲医院(57.08%)、大型企业总部(民营企业)(54.79%)应搬迁至雄安新区,也有接近半数的受访经济学者认为央企总部(49.77%)、其他类型的高等院校(47.49%)应疏解至雄安新区。由此可以看出,更多的经济学者倾向于

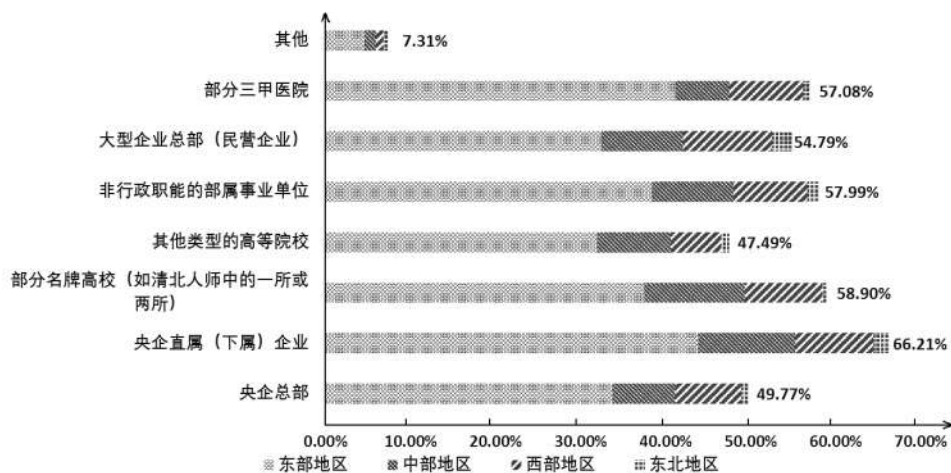


图6 对从北京疏解至雄安新区的机构(单位)的判断情况

认为央企直属(下属)企业疏解至雄安新区更符合当前的发展现状(见图6)。

2.目前在京著名高校整体校区迁往雄安新区的可能性并不大

针对在京名牌高校迁入雄安新区的问题,经济学者认为,在中央没有明令要求某个具体高校迁址雄安新区之前,在京著名高校整体校区迁往雄安新区的可能性并不大。仅29.68%的受访经济学者认为在京名牌高校应采用整体校区搬迁的形式迁往新区,其中16.89%的受访者认为在京名牌高校应分阶段逐步搬迁,12.79%的受访者认为在京名牌高校应一次性整体搬迁;70.32%的受访者认为在京名牌高校应通过不同的形式部分迁入,

其中38.81%的受访经济学者认为设立分校或二级学院是一种较好的形式,17.81%的受访经济学者认为以部分院系迁入的形式为佳,也有13.70%的受访经济学者认为应通过以新设研究院的形式进行高校迁入。综合经济学者们的判断,如果在京著名高校迁往雄安新区,以整体校区迁入雄安新区的可能性并不大,这说明优势教育资源整体落地雄安新区尚有难度。由此也表明,尽管众多高校都愿意助力雄安新区发展,但在京著名高校整体校区迁往雄安新区的难度颇大,在党中央、国务院没有明文要求的情况下,在京著名高校更倾向于以在雄安新区设立分校或二级学院的形式进行一部分教育资源的转移(见图7)。

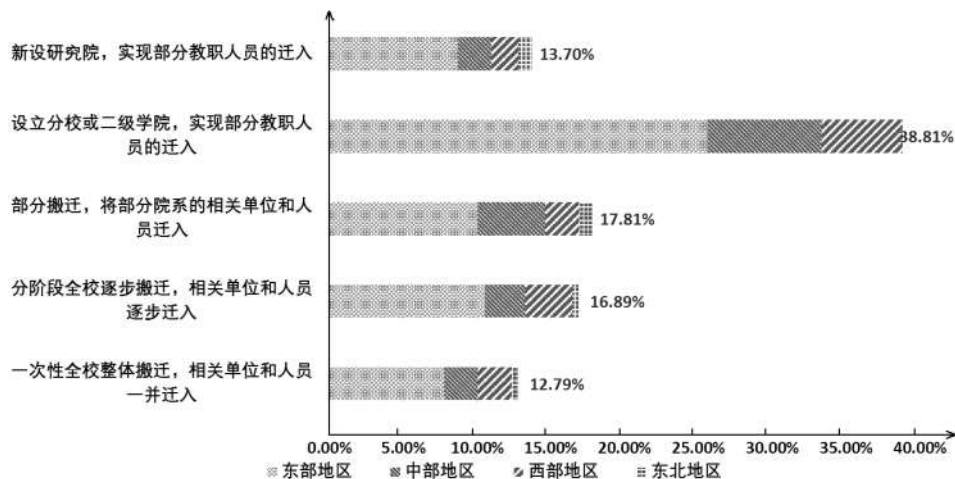


图7 对在京著名高校如何迁入雄安新区的判断情况

3.在京医疗资源不会大量向雄安新区转移,转移以新增优势医疗资源为主

北京人口集聚的一个主要原因就是优势资源过于集聚,将除首都功能定位外的优势资源疏解至雄安新区将极大地促进京津冀协同发展,也将加速雄安新

区公共服务水平的提升。在北京的医疗机构将以何种形式迁移至雄安新区为佳的的问题上,36.07%的受访经济学者认为应以在雄安新区设立分院的形式将部分在京医疗资源转移到雄安新区;32.88%的受访经济学者认为应以多个医院合作成立新医院的方式

进行转移;13.70%的受访经济学者认为应采用与当地医院合作的方式进行医疗资源的转移;仅11.42%的受访经济学者认为部分在京三甲医院适宜于整体迁入雄安新区。由此也表明,尽管当前北京面临着较

大的人口疏解压力,且雄安新区对优势医疗资源有着巨大的需求,但这些情况并不会造成在京医疗资源向雄安新区的大量转移,而是更多地以新增优势医疗资源作为转移的主要部分(见图8)。

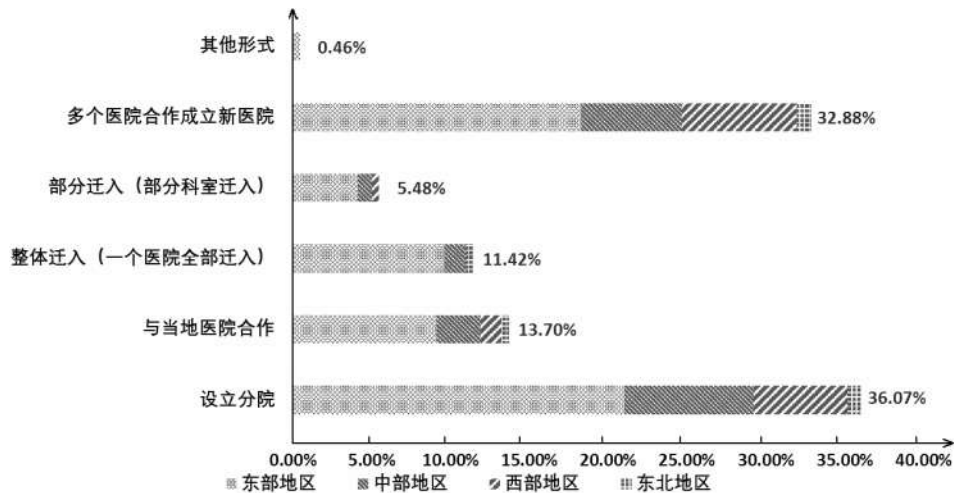


图8 对在京优势医疗资源迁入雄安新区的判断情况

#### 4.雄安新区在短期内难以成为继北京之后的第二个央企总部聚集基地

自雄安新区设立以来,中船重工、航天科技集团、国家开发投资公司、中国交建、中石化等纷纷表示坚决拥护党中央决策部署,主动对接雄安新区建设,有些央企已明确表示将拿出“迁企”的实际行动。

根据调查,经济学者们认为雄安新区难以成为继北京之后第二个央企总部聚集基地。如果政策执行到位,各项福利措施配套齐全,超过半数(20.09%+11.42%+25.57%)的受访经济学者认为会有一定量的央企总部搬迁至雄安新区。36.99%(11.42%+25.57%)的受访经济学者认为将有10家以上的央企总部全部搬迁到雄安新区,其中25.57%的

受访经济学者认为将从北京迁入不少于20家的央企总部;20.09%的受访经济学者认为央企总部迁入雄安新区还取决于中央的政策力度和迁入职工的各项福利安置措施。此外,也有另一部分受访经济学者持有不同的观点,34.25%的受访经济学者认为在京央企更倾向于在雄安新区设立新的功能型总部,同时保留原在京总部;仅5.48%的受访经济学者担心大批央企总部迁入雄安新区会影响雄安新区创新机制的形成,而大部分学者认为,央企总部的集聚并不会对地区的创新机制造成不利影响。综合判断,央企纷纷表态支持雄安新区建设,并不意味着在京央企总部会集体搬迁至雄安新区,央企总部迁与不迁,以及迁多少,对政策的依赖性较大(见图9)。

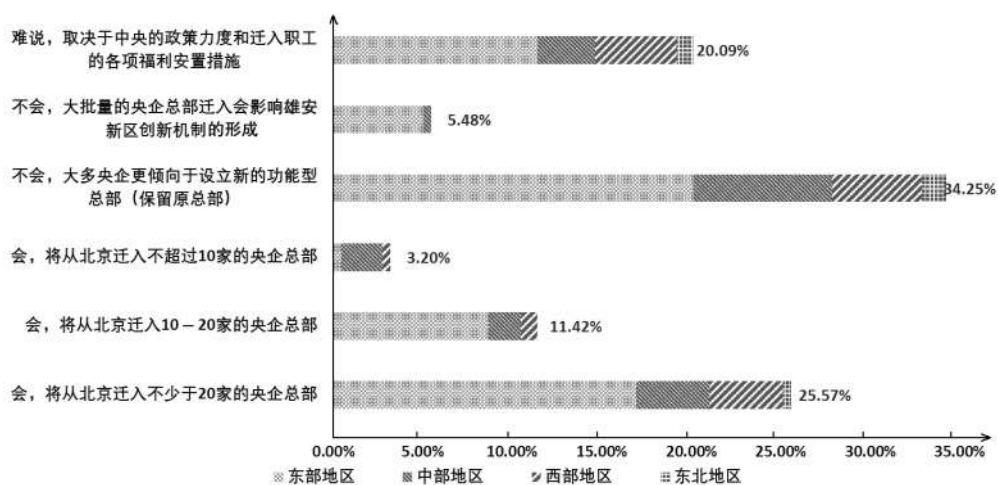


图9 对在京央企总部迁入雄安新区的判断情况



5.在京央企最有可能以成立分总部(原在京总部保留)的形式迁入雄安新区

通过调查显示,雄安新区在短期内难以成为央企总部集聚地,但经济学者们也认为,如果政策执行到位,将有一部分央企迁入雄安新区,不过,在具体迁入形式上,经济学者们的观点各有侧重。根据调查,30.59%的受访经济学者认为在京央企最有可

能以成立分总部(原在京总部保留)的形式迁入雄安新区;21.46%的受访经济学者认为应该将企业总部及其所属单位全部迁入雄安新区;18.72%的受访经济学者认为应该将总部迁入,部分所属单位保留;17.35%的受访经济学者认为应该以分公司或项目部的形式迁入;11.87%的受访经济学者认为可以

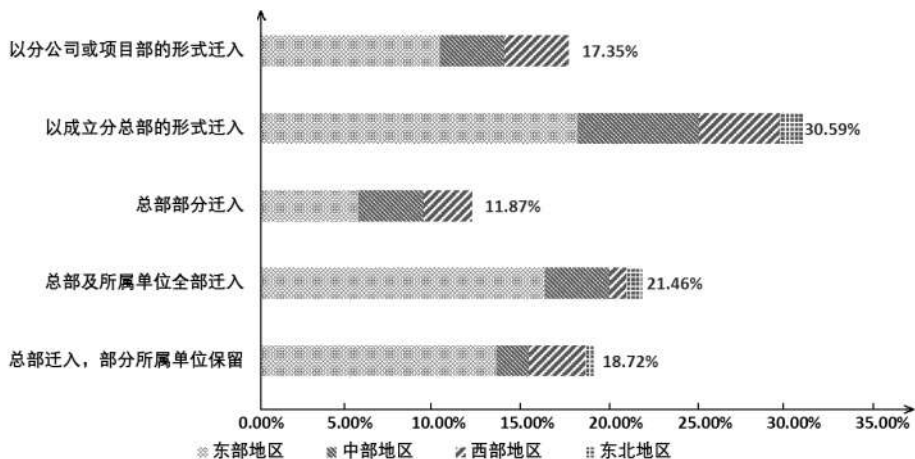


图10 对在京央企迁入雄安新区的判断情况

6.应着力解决随迁职工子弟的生源待遇问题

雄安新区作为疏解北京非首都功能的集中承载地,按照国家战略部署要求,雄安新区将承接大量从北京迁入的央企(及其下属机构)、事业单位、高等院校等,这些单位工作人员子弟随迁后的高考待遇问题也是社会各界广泛关注的问题。

根据调查,超过80%的受访经济学者认为由北京疏解至雄安新区的单位随迁职工子弟至少也应享受优于河北生源的待遇。31.96%的受访经济学者认为在京单位迁往雄安新区,其职工子弟应享受北京生源的待遇;31.05%的受访经济学者认为,随迁

职工子弟应享受特殊定制,优于河北但不优于北京和天津生源的待遇;更有14.16%的受访经济学者认为随迁职工子弟应享受优于京津冀生源的特惠待遇;仅有18.26%的受访经济学者认为随迁职工子弟应与河北生源享受同等待遇。综合经济学者们的判断,尽管雄安新区目前隶属河北,但雄安新区作为疏解北京非首都功能的集中承载地,必将有大量的在京工作人员由于各种原因转移到雄安新区,为进一步促进北京非首都功能向雄安新区疏解,应着力解决随迁职工子弟的生源待遇问题,随迁职工子弟至少应享受优于河北生源的高考待遇(见图11)。

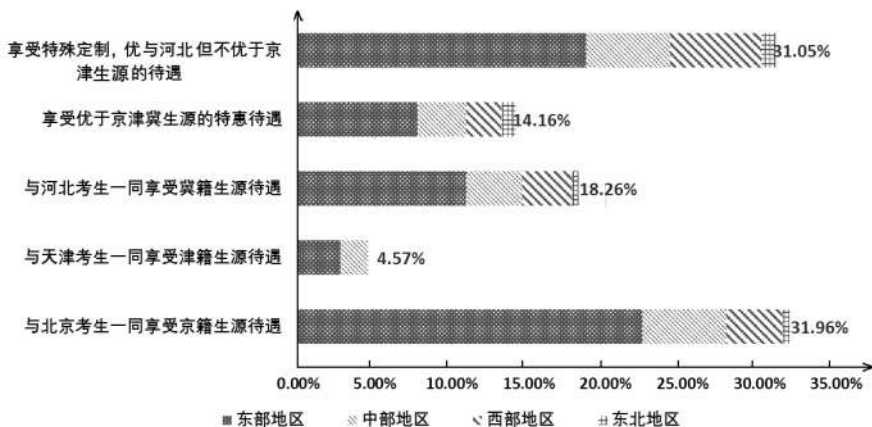


图11 对随迁职工子弟该享受何种生源待遇的判断情况

综合以上调查研究,就目前的政策体系来看,如果中央没有进一步出台相关政策措施来约束在京机构或单位从北京疏解至雄安新区,雄安新区的设立可能只是在某种程度上从北京转移了较少的非首都功能。对于高等院校、央企总部等拥有较多职工的单位来说,如果只是部分迁移,并不能在促进北京非首都功能疏解方面取得实质性突破。如果中央不出台相关政策措施,可能也会使各在京机构以支持雄安新区建设为名,在雄安新区继续开枝散叶、开疆拓土,虽然这实际上也促进了雄安新区的建设与发展,但疏解北京非首都功能的效用将会大打折扣,与设立雄安新区的初衷相悖。由此,根据本次调查,雄安新区能否成为疏解非首都功能的集中承载地,还有待具体政策的制定与落实。

#### 四、雄安新区设立对京津冀发展的四大影响

雄安新区设立之初就着眼于承接北京非首都功

能疏解,无论是从其战略定位来看,还是从其现实发展来看,雄安新区对京津冀协同发展的促进作用都将是史无前例的。

1.雄安新区的建设与发展将显著促进北京非首都功能疏解

雄安新区将对北京的发展产生什么样的影响呢?根据调查,超过半数(51.83%)的受访经济学者认为雄安新区将显著促进北京非首都功能疏解;27.06%的受访经济学者认为雄安新区将与北京在功能上形成互补;11.47%的受访者认为雄安新区将有效承接北京的产业转移;仅3.67%的受访者认为雄安新区将在一定程度上与北京抢夺优势资源。由此可以看出,绝大部分的经济学者对雄安新区的设立是高度认可的,一致认为雄安新区的建设与发展对北京的发展将产生显著的正向促进作用。综合经济学者们的判断,雄安新区的建设与发展将为北京的发展带来持续利好,不仅有助于加速北京非首都功能的疏解,还将与北京形成互动互补的发展格局(见图12)。

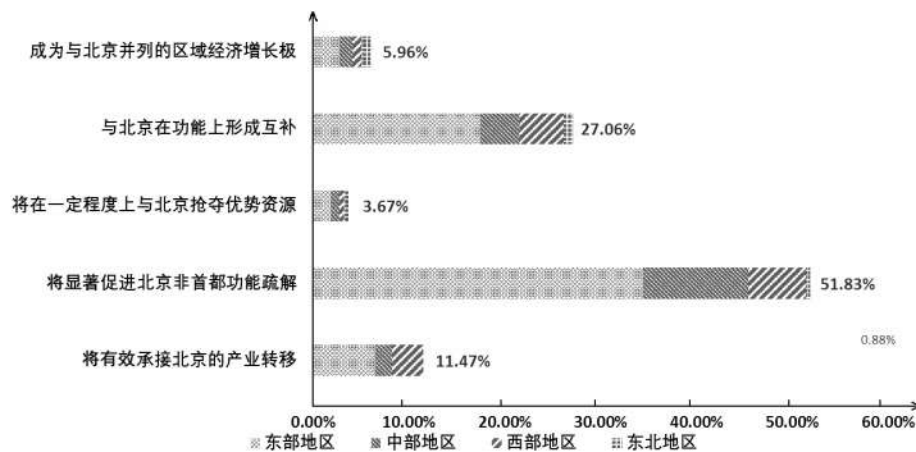


图12 对雄安新区如何影响北京发展的判断情况

2.雄安新区的建设与发展并不能有效改变北京房价的上涨态势

房价问题是中国经济发展过程中不能回避的话题,尤其是北京的高房价已严重影响首都人民的生活质量与创新能力的发挥,致使很多具有创新能力的年轻人疲于应对一路高涨的房价。本次调查就雄安新区的建设与发展对北京房价的影响进行了试探性调查,调查发现,超过半数(51.84%)的受访经济学者认为雄安新区设立后北京的房价将维持上涨趋势,其中44.04%的受访经济学者认为雄安新区的建设与发展将有效延缓北京房价的快速上涨,但并不能改变其上涨趋势,也有7.80%的受访经

济学者认为雄安新区的建设与发展将加速北京房价的上涨。仅有18.81%(3.67%+15.14%)的受访经济学者认为未来北京房价会呈现下降趋势,其中3.67%的受访经济学者认为雄安新区的建设与发展将延缓北京房价的下降趋势,15.14%的受访经济学者认为雄安新区的建设与发展将加速北京房价的下降趋势。也有29.36%的受访经济学者认为将雄安新区的建设与发展基本不会对北京的房价产生影响。综合经济调查判断,雄安新区的建设与发展或将有助于疏解北京的人口,在一定程度上减少在京购房的刚性需求,从而有可能延缓北京房价快速上涨的态势,但并不能有效改变北京房价的上涨趋势。



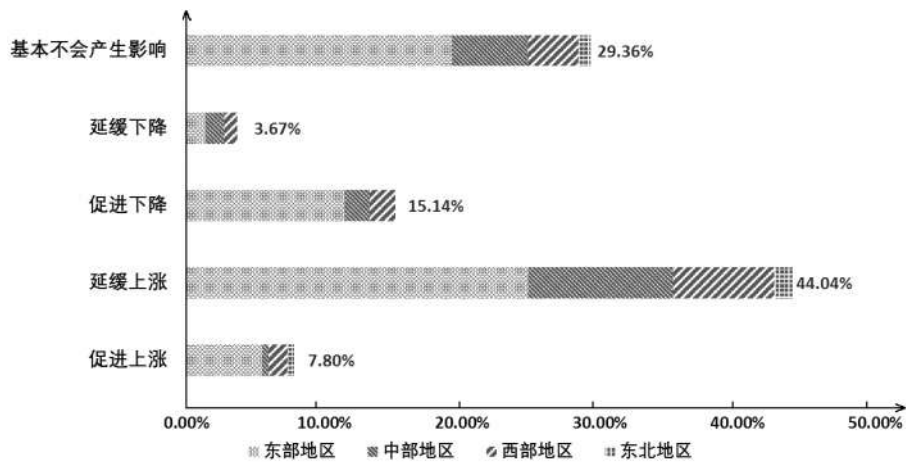


图13 对雄安新区影响北京房价走势的基本判断情况

### 3. 雄安新区的建设与发展将为天津带来利好与挑战

设立雄安新区,是以习近平同志为核心的党中央深入推进京津冀协同发展战略所做出的一项重大决策部署。那么,雄安新区的建设与发展对天津发展的最显著影响是什么呢?根据调查,雄安新区将为天津产业结构优化升级提供新的发展契机,同时也将在一定程度上与天津抢夺优势资源。28.77%的受访经济学家认为雄安新区的建设与发展将为促进天津产业结构优化升级提供新的发展契机,有助于天津在京津冀协同发展进程中扮演更为重要的角色,发挥更为重要的作用。也有部分受

访经济学家认为雄安新区的建设与发展对天津发展将造成不利影响,由于雄安新区的定位为千年大计、国家大事,28.77%的受访经济学家担心处于政策高地的雄安新区将对天津形成明显的政策挤压,并将在一定程度上与天津抢夺优势资源。此外,也有16.44%的受访经济学家认为雄安新区将与天津在功能上形成互补。综合经济调查判断,超过半数(58.45%=16.44%+28.77%+13.24%)的经济学家认为雄安新区的建设与发展将为天津未来的发展带来重大利好,也有不少经济学家(41.56%=28.77%+12.79%)认为雄安新区的建设与发展将对天津发展提出新的挑战(见图14)<sup>②</sup>。

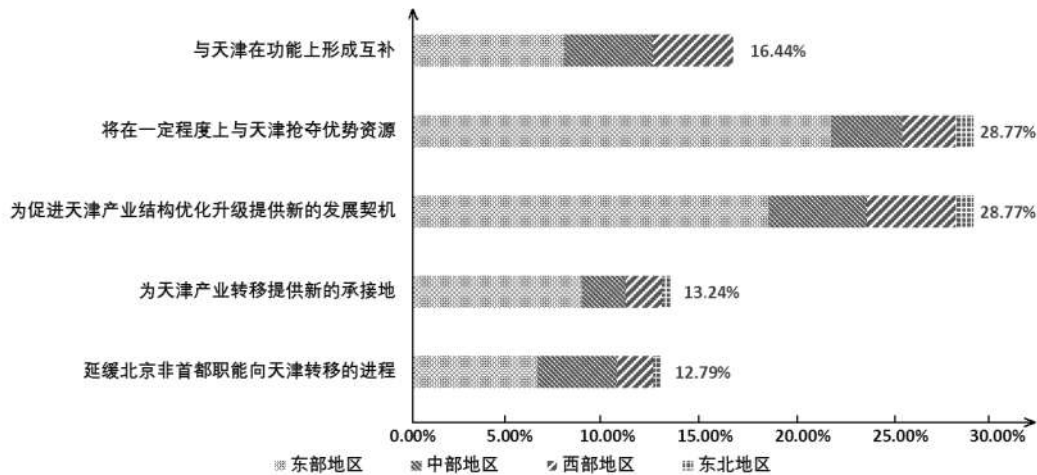


图14 雄安新区的建设与发展对天津发展影响的判断情况

### 4. 雄安新区的建设与发展将极大促进河北的发展

根据调查,经济学家认为雄安新区的建设与发展将极大促进河北的发展。31.19%的受访经济学家认为雄安新区将弥补河北的发展短板,拉近河北与北京和天津的发展差距;23.39%的受访经济学家认为雄安新区将成为引领河北发展的新增长极;

21.10%的受访经济学家认为雄安新区将带动整个河北地区的经济发展。仅有16.97%的受访经济学家对此表示忧虑,担心雄安新区的建设与发展会吸附河北的优势资源。整体而言,经济学家们认为雄安新区的建设与发展对河北的发展将产生极大的促进作用(见图15)。

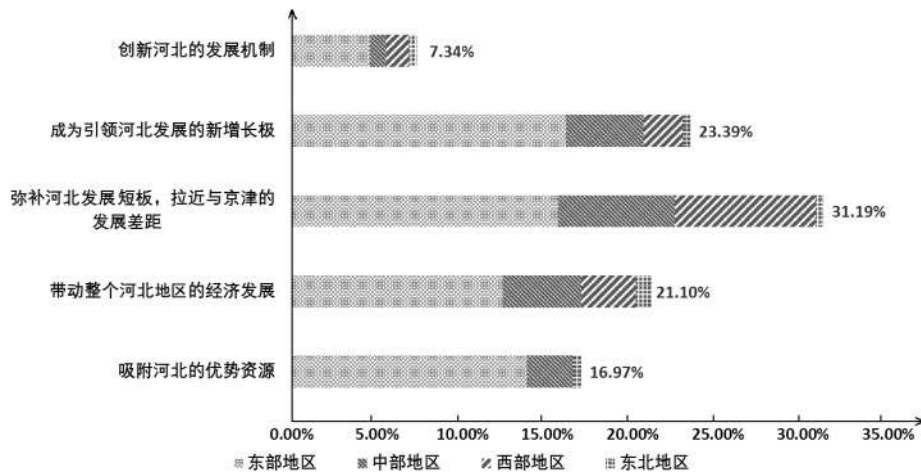


图15 雄安新区的建设与发展对河北发展影响的判断情况

综合以上观点,受访经济学者对雄安新区的建设与发展将对北京、天津、河北三地带来的影响并没有形成较为一致的共识,不过大部分经济学者认为,雄安新区的建设与发展对三地的发展,以及京津冀协同发展的作用以正向为主,虽然也有少数经济学者对雄安新区将如何影响天津、河北的发展表示些许忧虑,这也正说明经济学者们并没有盲目跟风,而是在理性地思考雄安新区的重要性与作用的发挥。

### 五、雄安新区建设与发展的三大预期

雄安新区的建设与发展意义重大,通过本次调查,大部分经济学者认为雄安新区基础设施建设资金不应以财政资金为主,雄安新区的主导产业应是高端高新产业和智能制造产业,雄安新区的建设很难在短期内取得较大成就,需经历30年左右的发展历程才能成效显著。

1. 财政资金不应该是支撑雄安新区基础设施建设的主要资金来源

雄安新区规划范围涉及河北雄县、容城、安新3个县及周边部分区域,现有开发程度较低,发展空间充裕,具备高起点高标准开发建设的基本条件。雄安新区建设初期需要新建大量的基础设施,因而需要巨额的资金投入,在资金的主要来源方面,经济学者们持有不同观点。仅有不到1/4的受访经济学者认为雄安新区的建设与发展应由财政资金来支持,具体体现为23.74%的受访经济学者认为雄安新区的基础设施建设资金应主要来源于财政直接拨款;17.81%的受访经济学者认为雄安新区的基础设施建设资金应主要来源于央企、国企投资;21.92%的受访经济学者认为雄安新区的基础设施建设应广泛动员多方资本,让社会资本直接参与共建;19.18%的受访经济学者认为应雄安新区的基础设施建设应由北京、天津、河北三地共同投资开发(见图16)。

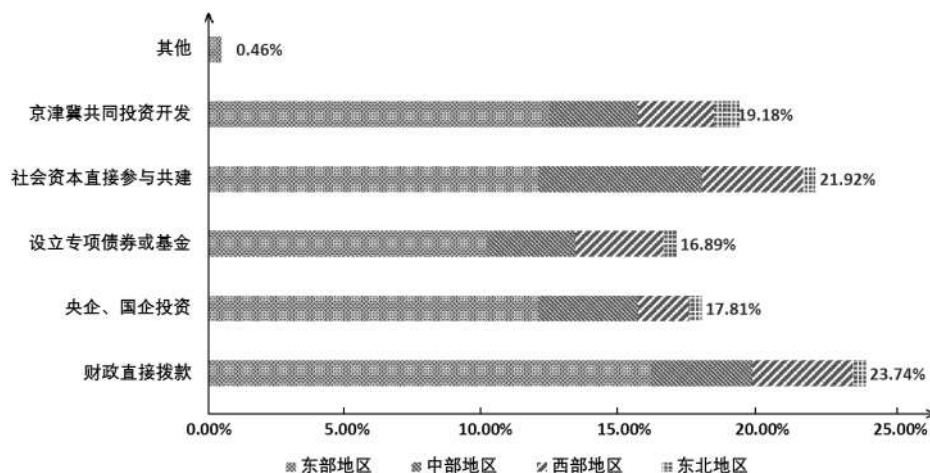


图16 对雄安新区基础设施建设资金来源的判断情况

2.雄安新区的主导产业最有可能是高端高新产业和智能制造产业

规划建设雄安新区要注重发展高端高新产业,积极吸纳和集聚创新要素资源,培育新动能,而规划建设雄安新区的关键是创新要素集聚产业,把雄安新区规划成产业集聚的平台。通过本次调查,在雄安新区未来主导产业发展方面,有71.23%的经济学者认为高端高新产业将是雄安新区的主导产业,有60.27%

的经济学者认为智能制造产业将是雄安新区的主导产业,随后依次有学者认为雄安新区未来的主导产业可能是文化创意产业(支持率为48.40%)、现代服务业(支持率为45.21%)、电子信息产业(支持率为41.55%)、其他产业(支持率为6.85%)。由此可见,大部分经济学者认为雄安新区的主导产业最有可能是高端高新产业和智能制造产业,其次有可能是文化创意产业、电子信息产业和现代服务业(见图17)。

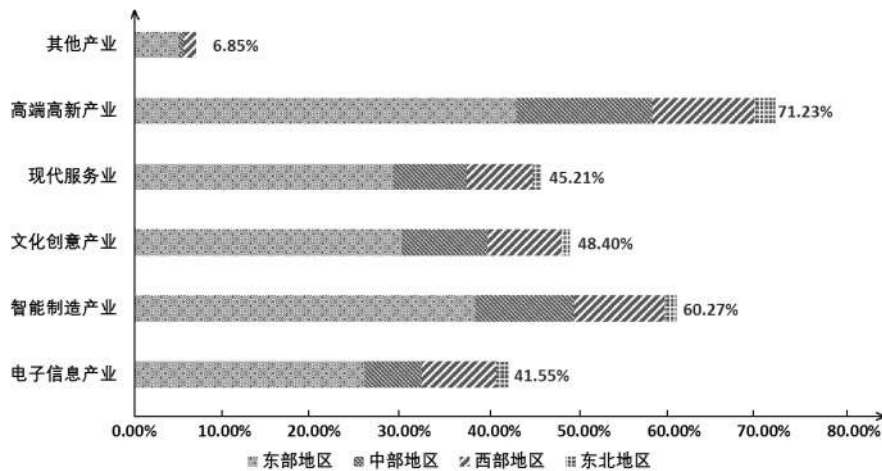


图17 对雄安新区主导产业发展的判断情况

3.雄安新区的建设需经30年左右才能成效显著

雄安新区的设立作为千年大计、国家大事,在国内外均受到了前所未有的关注,不仅党中央、国务院对雄安新区的发展及其作用的发挥寄予厚望,社会各界对雄安新区的发展前景也进行了多视角解读。然而,雄安新区设立伊始,其建设与发展不可避免地会面临很多不确定性,经济学者对雄安新区的建设与发展有什么样的期许呢?根据调查分析(见表1),大多数的经济学者预期,雄安新区将通过10—20年的时间基本实现各项目标。从国内经验看,改革开放以来,深圳经济特区和浦东新区的

设立有力地推动了珠三角、长三角地区的发展。现如今,雄安新区将如何推动京津冀协同发展也备受瞩目,在雄安新区对社会发展的示范与引领作用方面,经济学者更倾向于认为雄安新区需要20—30年的时间才能达到与深圳经济特区或上海浦东新区相当的水平。可见,经济学者并不认为雄安新区的建设将在短期内取得较大成就,也需要像深圳经济特区或浦东新区一样经历30年左右的发展历程才能成效显著。

调查研究发现,雄安新区发展的关键时期在第20—30年的时候,在表1的五项调查中,仅有两项

表1 经济学者对雄安新区建设取得成效的期许

时间预期	10年以内	10—20年	20—30年	30—50年	50—100年	更长时间	20年之内	30年之内	合计
需要多长时间才能初显成效	27.06%	45.88%	13.30%	8.72%	2.75%	2.29%	72.94%	86.24%	100.00%
对社会发展的示范与引领作用会在多长时间与深圳经济特区或浦东新区相当	8.29%	27.19%	31.34%	20.28%	4.61%	8.29%	35.48%	66.82%	100.00%
需要多少年的时间才能达到与北京相当的公共服务水平	9.72%	25.93%	24.07%	22.69%	10.65%	6.94%	35.65%	59.72%	100.00%
需要多少年的时间才能达到与天津相当的公共服务水平	26.85%	32.87%	23.15%	10.19%	2.31%	4.63%	59.72%	82.87%	100.00%
需要多长时间才能成为创新驱动发展新引擎	8.33%	31.48%	22.22%	18.98%	9.72%	9.26%	39.81%	62.04%	100.00%



调查有 72.94% 的受访经济学者认为雄安新区的建设将在 20 年之内能初见成效, 仅 27.06% 的受访经济学者认为雄安新区建设将在 10 年之内初见成效。在雄安新区的公共服务水平完善进度方面, 59.72% 的受访经济学者认为雄安新区将在 20 年之内达到与天津相当的公共服务水平, 仅 35.65% 的受访经济学者认为雄安新区将在 20 年内达到与北京相当的公共服务水平。这也从另一个侧面表明, 北京的公共服务水平远高于天津, 且雄安新区要想在 30 年内达到与北京公共服务相当的水平还有一定的难度, 毕竟仅有 59.72% 的受访经济学者认为 30 年之内雄安新区的公共服务水平将达到与北京相当的水平, 而竟有高达 82.87% 的受访经济学者认为雄安新区将在 30 年之内能达到与天津相当的水平。

雄安新区绝非传统工业和房地产主导的集聚区, 创新驱动将是雄安新区的发展基点, 进行制度、科技、创业环境的改革创新, 吸引高端高新技术企业集聚, 建设集技术研发和转移交易、成果孵化转化、产城融合的创新展示示范区, 是雄安新区发展的必由之路。有学者认为, 雄安新区的建设可以借助北京巨大的科技创新潜力, 发挥市场优势和创新体制优势, 形成具有创新优势的新型特区, 推动创新发展和引领型发展, 成为一个新的创新节点。经济学者对此是否持有不同观点呢? 进一步分析表 1 中经济学者对雄安新区成为创新驱动发展引擎的判断, 发现并非所有的受访经济学者对雄安新区成为创新驱动引擎都持乐观态度, 有 37.98% 的受访经济学者认为雄安新区在 30 年之内还难以成为创新驱动引擎, 其中有将近 20% (9.26%+9.72%) 的受访经济学者认为雄安新区成为创新驱动发展新引擎需要 50 年以上的时间, 这表明仍有相当一部分的经济学者对雄安新区能否建设成为创新驱动新引擎持观望或审慎态度。

综合以上观点, 本次调查的受访经济学者认为财政资金不应该是支撑雄安新区基础设施建设的主要资金来源;

雄安新区的主导产业最有可能是高端高新产业和智能制造产业, 其次有可能是文化创意产业、电子信息产业和现代服务业; 雄安新区的建设很难在短期内取得较大成就, 需要像深圳经济特区或浦东新区一样经历 30 年左右的发展历程才能成效显著。

## 六、雄安新区体制机制创新的三个重点

规划建设雄安新区的重点任务之一就是推进体制机制改革, 发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用, 激发市场活力。

1. 雄安新区发展的体制机制障碍主要在行政与市场两方面

根据本次调查, 雄安新区发展的体制机制障碍主要体现在行政色彩浓厚与市场机制活力不够两个方面。72.60% 的受访经济学者认为行政色彩浓厚是雄安新区发展的主要障碍, 58.45% 的受访经济学者认为市场机制活力不够是雄安新区发展与体制机制创新的主要障碍。接近半数 (45.66%) 的受访经济学者认为政策持续性或将是雄安新区推进体制机制改革的主要障碍, 这表明也有不少的经济学者对政策的可持续性表示担忧, 由此也说明, 在雄安新区的建设与发展过程中如何保持各项政策的持续性, 也是经济学者较为关注的议题。除此之外, 也有为数不少的受访经济学者认为地方主义思维模式 (35.16%)、人才工作机制 (29.68%) 与户籍制度 (28.31%) 也将对雄安新区的体制机制创新形成一定的制约, 但其负面影响不及行政色彩浓厚和市场机制活力不够两方面显著 (见图 18)。

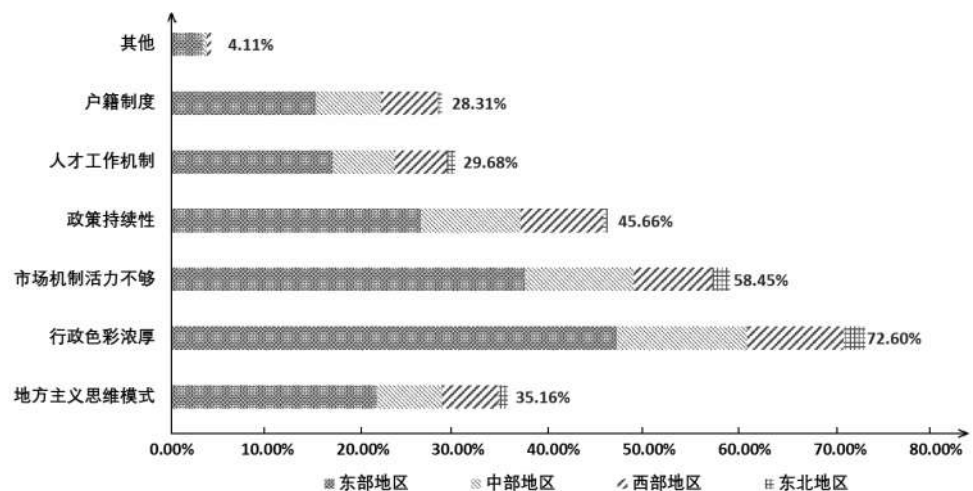


图 18 对雄安新区体制机制障碍的判断情况

2.雄安新区的建设更多以政府为主导,市场配合

在雄安新区的发展过程中政府与市场的角色如何扮演?市场在资源配置过程中的决定性作用真能有效发挥吗?根据调查,本次的受访经济学者并不认为在雄安新区的建设过程中市场能发挥资源配置的决定性作用,至少从目前情况看,部分经济学者认为还有一定难度,仅有37.90%的受访经济

学者认为在雄安新区的建设过程中,市场作用将大于政府作用,其中15.98%的受访经济学者认为市场在资源配置过程中将发挥决定性作用。此外,仅有19.18%的受访经济学者认为在雄安新区的建设与发展过程中,政府与市场将扮演相当的角色,即政府50%+市场50%。可见,大部分经济学者认为在雄安新区的建设过程中应更多地是政府为主导,市场配合(见图19)。

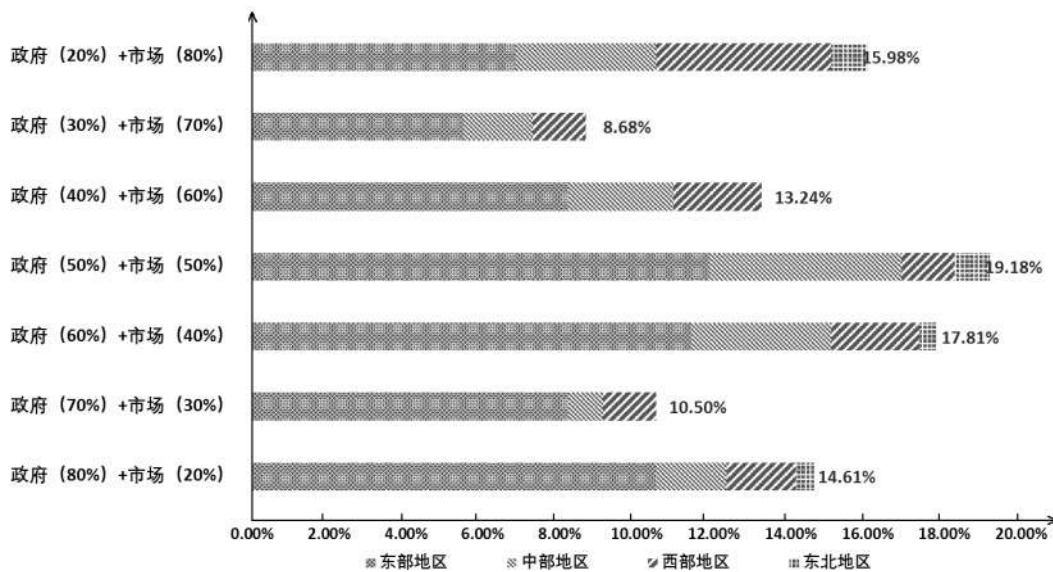


图19 对政府与市场在雄安新区发展过程中角色扮演的判断情况

3.雄安新区将在住房制度、户籍制度、行政服务制度等方面取得重大突破

通过调查发现,尽管雄安新区的发展存在一些体制机制障碍,但随着雄安新区的发展与完善,经济学者们普遍认为在雄安新区的发展过程中,将在住房制度、户籍制度、行政服务制度等方面取得体制机制创新的重大突破。根据经济学者们的判断,最有可能取得重大突破的是住房制度,67.58%的受访经济学者认为在雄安新区的建设与发展过程中,住房制度将取得重大突破,由此也表明,在当前的经济发展过程中,住房制度已成为急需实现创新突破的重大议题,同时,住房制度问题也是建设雄安新区需要着重解决的问题。根据调查,在体制机制创新方面,经济学者们最为关注的是住房制度,其次是户籍制

度,接下来才是行政服务制度、人力资源制度、教育制度和医疗保障制度。由此可见,经济学者们所高度关注的问题,也正是与广大居民生活息息相关的问题,如住房制度与户籍制度都是居民生活的最基本问题。经济学者们关注的雄安新区的建设重点,首先是居民生活的现实需要,其次才是居民工作的相关制度,这也从另一个侧面反映出在雄安新区的建设与发展过程中,首先要解决好与居民生活密切相关的问题(见图20)。

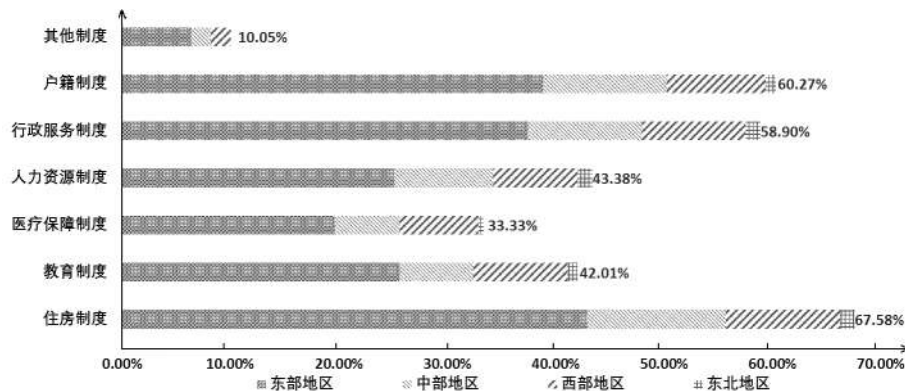


图20 对雄安新区体制机制创新的判断情况



上文提到经济学者们认为在雄安新区的建设与发展过程中住房制度极有可能取得重大突破。雄安新区设立之时,党中央、国务院要求加强对雄安新区与周边区域的统一规划管控,避免城市规模过度扩张,促进雄安新区与周边城市融合发展,国家也将在雄安新区探索全新的房地产改革道路,控制房地产价格,保障民众住房需求。同时,京津冀协同发展专家咨询委员会专家也表示,雄安新区将制定全新的住房政策,严禁大规模开发房地产。通过广泛调查,近 1/3(30.88%)的受访经济学者认为

雄安新区的住房制度试行方案最有可能是试行以公租房、廉租房为主的模式,17.97%的受访经济学者认为最有可能是限制商品房的开发比例,并严格限定商品房价格;17.51%的受访经济学者认为可以在雄安新区对商品房试行房产税,推行新的商品房制度,也有 11.98%的受访经济学者认为雄安新区将不设商品房,全部采用公租房的形式。此外,有 21.66%的受访经济学者认为雄安新区的住房制度试行方案可能采用其他方式(见图 21)。

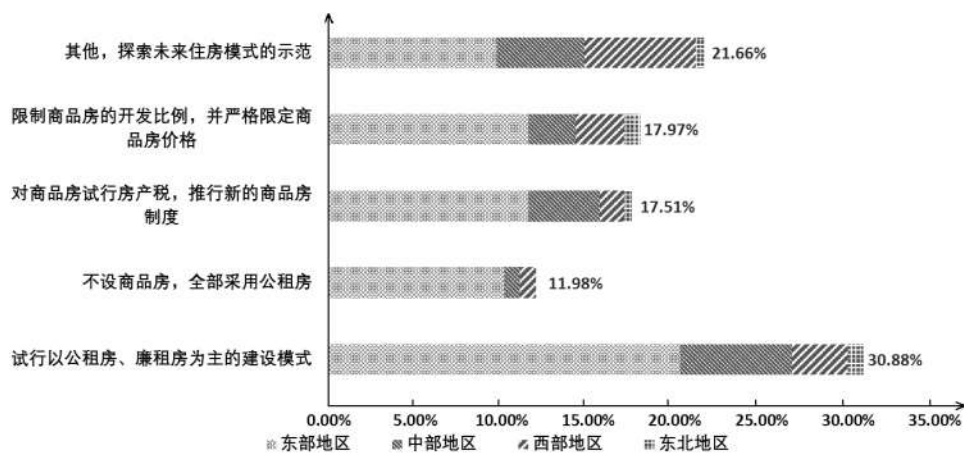


图 21 对雄安新区住房制度创新的判断情况

综合上述观点,本次调查的受访经济学者认为行政色彩浓厚与市场机制活力不够是当前雄安新区进行体制机制创新的主要障碍;也有相当一部分的受访经济学者认为在未来雄安新区的建设过程中,市场将在资源配置中发挥越来越重要的决定性作用,而当前雄安新区的建设更多的是政府主导、市场配合。此外,经济学者们普遍认为在雄安新区的发展过程中,将会在住房制度、户籍制度、行政服务制度等方面取得体制机制创新的重大突破。

## 七、结论

综合本次调查发现,经济学者对雄安新区的发展与建设普遍持乐观态度,但乐观中也带着审慎,大部分经济学者并不认为雄安新区的宏大目标能轻易实现,学者们普遍认为雄安新区的建设与发展需要经过 30 年左右的时间才能成效显著。

在对雄安新区的基本判断方面,经济学者们认为雄安新区宜定位为副省级行政区,但对于其具体

的行政归属,经济学者们有不同的观点;雄安新区的设立与发展将显著促进京津冀协同发展,并将与北京城市副中心形成“一体两翼”的北京空间优化新格局;接近半数的经济学者认为高层领导的重视是雄安新区发展最显著的优势,但也有相当一部分经济学者担心雄安新区的建设将以行政力量为主导,从而制约市场机制作用的有效发挥。

在雄安新区如何促进北京非首都功能疏解方面,经济学者们认为最有可能从北京迁移至雄安新区的是央企直属(下属)企业;根据目前的情况来看,在京著名高校整体迁往雄安新区的可能性并不大;雄安新区的建设与发展并不会造成在京医疗资源向雄安新区的大量转移,而是更多地采用加法的形式,以新增的优势医疗作为转移的主要部分;雄安新区在短期内难以成为继北京之后的第二个央企总部聚集基地,如果政策执行到位,将有一部分央企迁入雄安新区;在京央企最有可能以成立分总部(原在京总部保留)的形式迁入雄安新区,且应着力解决随迁职工子弟的生源待遇问题。



在雄安新区对京津冀的发展影响方面,经济学家们认为雄安新区的建设与发展将对北京的发展产生显著的正向促进作用,不仅有助于加速北京非首都功能的疏解,还将与北京形成互动互补的发展格局,然而这并不能有效改变北京房价的上涨态势;雄安新区的建设与发展将为天津带来重大利好,也将对天津的发展带来新的挑战;雄安新区对河北的发展将产生极大的促进作用,与此同时,也有经济学者担心雄安新区的建设与发展会吸附河北的优势资源。

在雄安新区建设与发展的预期方面,经济学家们认为财政资金不应该是支撑雄安新区基础设施建设的主要资金来源;雄安新区的建设很难在短期内取得较大成就,需经历30年左右的发展历程才能成效显著;雄安新区的主导产业最有可能是高端高新产业和智能制造产业,其次有可能是文化创意产业、电子信息产业和现代服务业。

在雄安新区的体制机制创新方面,经济学家们认为雄安新区发展的体制机制障碍主要体现在行政色彩浓厚与市场机制活力不够两个方面,且短期内雄安新区的建设更多的是以政府为主导,市场配

合;在雄安新区的发展过程中会存在一些体制机制的障碍,但雄安新区将在住房制度、户籍制度、行政服务制度等方面取得体制机制创新的重大突破。

#### 注释

①从样本量来看,仅1位经济学家认为雄安新区应作为天津飞地进行管辖,该位经济学家并不是来自天津,且其所答问卷都十分完整,对其他议题的观点与主流观点极为一致,因此在本文的分析中,并没有将此作为无效问卷,而是作为该议题的特例。②此处由于四舍五入的原因,各项总和略大于100%。

#### 参考文献

- [1]新华网.中共中央、国务院决定设立河北雄安新区[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/01/c\\_1120741571.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/01/c_1120741571.htm).
- [2]陈剑.京津冀:突出整体定位 调整产业结构[N].经济参考报,2017-06-05(008).
- [3]新华网.千年大计、国家大事——以习近平同志为核心的党中央决策河北雄安新区规划建设纪实[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/13/c\\_1120806042.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/13/c_1120806042.htm).

## Judgment on the Construction and Development of Xiongan New Area —— Based on the Analysis of the Chinese Economist Questionnaire

Hu Wei Li Gang

**Abstract:** As a concentrated carrier of Beijings non-capital functions, Xiongan New Area is of great practical and far-reaching historical significance in exploring a new pattern of optimal development in densely populated areas, adjusting and optimizing the layout and spatial structure of the Beijing-Tianjin-Hebei Urban Agglomeration, and cultivating a new engine of innovation-driven development. In August 2017, the institute of industrial economics of CASS and the *China Economist* set up 25 questions to conduct a directional questionnaire survey among experts and scholars of economics in China from five aspects: non-capital function relief, the impact of Xiongan New Area on the development of Beijing, Tianjin and Hebei, the basic situation judgment, the construction and prospects and the institutional mechanism innovation of Xiongan New Area. The survey find that the researchers are generally optimistic about the development and construction of Xiongan New Area, but they are cautious in their optimism. They do not think that the ambitious goals of Xiongan New Area can be easily achieved, and they generally believe that it will take 30 years or so for the initial results to be achieved.

**Key Words:** Beijing-Tianjin-Hebei Urban Agglomeration; Xiongan New Area; Non-Capital Functional Dredging

(责任编辑:齐 双)