

迈向未来城市的 雄安之路

浙江大学雄安智库研究成果汇编

石敏俊 王琛 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

迈向未来城市的 雄安之路

浙江大学雄安智库研究成果汇编

石敏俊 王琛 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向未来城市的雄安之路:浙江大学雄安智库研究成果汇编/石敏俊, 王琛主编. --杭州:浙江大学出版社, 2021.5

ISBN 978-7-308-21297-7

I. ①迈… II. ①石… ②王… III. ①区域经济发展—研究—雄安新区 IV. ①F127.223

中国版本图书馆CIP数据核字 (2021) 第078842号

迈向未来城市的雄安之路

——浙江大学雄安智库研究成果汇编

石敏俊 王 琛 主编

策划编辑 吴伟伟
责任编辑 郭琳琳 蔡圆圆
责任校对 陈 翩
封面设计 周 灵
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路148号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州林智广告有限公司
印 刷 浙江新华数码印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 14.5
字 数 235千
版 次 2021年5月第1版 2021年5月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-21297-7
定 价 68.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社市场运营中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxbs.tmall.com>

编写团队

主 编 石敏俊 王 琛

副主编（按姓氏笔画排序）

方红生 杨小虎 张 炜 张蔚文 陈丽君

主要参编人员（按姓氏笔画排序）

尹可挺 刘景江 杨柳勇 骆兴国 戴世续

王 良 吕佳敏 刘泽琨 刘淳淳 许铭雪

孙思琪 吴 宵 林思佳 金 晗 金 铭

赵乐新 顾 月 翁鸿妹 程冠杰 魏丽娜

前 言

设立雄安新区是党中央深入推进京津冀协同发展做出的重大决策部署，是千年大计、国家大事。为服务国家重大战略，浙江大学与河北雄安新区本着“面向未来、优势互补、务实求效、共建共享”的原则，合作共建浙江大学雄安发展中心，目的是协调并发动浙江大学学科、人才和科研资源，开展智库研究和决策咨询服务、人才培养、科技成果转化，全面支持雄安新区建设发展，同时推动浙江大学的“双一流”学科建设。浙江大学雄安发展中心自成立以来，以雄安新区的重大需求为导向，联合浙江大学北京研究院、浙江大学中国新型城镇化研究院、浙江大学互联网金融研究院、浙江大学金融研究院、浙江大学中国科教战略研究院、浙江省人才发展研究院等校内研究机构，积极开展了智库研究和决策咨询服务。

风正帆悬正可期，勇立潮头唱大风。当前，雄安新区已从规划阶段转入大规模开发建设阶段。站在新的历史起点，雄安新区以实现“五新”（新形象、新功能、新产业、新人才、新机制）目标为抓手，从未来倒推现在，开启了建设“未来之城”的新征程。然而，迈向未来城市的雄安之路还面临着许多挑战：如何构建与“未来之城”相适应的城市管理体制？大规模城市建设的资金如何筹措？如何发挥市场机制的作用，推动新形象、新功能、新产业、新人才、新机制落地？如何推进数字人民币试点？如何高水平建设雄安自贸港？作为未来城市的样板，雄安新区如何实现数字城市与实体城市孪生共长？这些问题需要社会各界共同思考，携手共进，赋能雄安新区建设“未来之城”。

本书是浙江大学雄安智库研究课题的成果汇编。内容涵盖了雄安新区建设发展的不同领域，主要包括：雄安新区城市建设市场化融资模式与房地产投资信托基金管理制度研究，雄安新区人才引进与培养机制，雄安新区科技创新体制机制研究，雄安新区公益类项目财政补助机制与标准研究，雄安新区金融

科技规划前期研究，数字人民币对雄安新区建设和发展的影响，城市大脑建设对雄安新区建设数字城市的借鉴和启示，雄安新区外部植入型产业发展路径研究。这些课题旨在从“五新”视角思考和探究雄安新区高标准建设未来城市的行动路径，智力赋能“千年大计、国家大事”的前瞻布局、落地见效。浙江大学雄安智库研究课题的承担者和参与者均为浙江大学相关学院或研究机构的教师与学生。谨此向承担和参与浙江大学雄安智库研究课题的浙大师生致谢！

与此同时，我们也要看到，迈向未来城市的雄安之路仍处于起步阶段，关于雄安新区的认识和研究也有一个逐步深化的过程，希望本书关于雄安新区建设的思考和探索能够为雄安新区的管理部门以及关注雄安新区建设发展的社会各界人士提供借鉴或启示。由于水平有限，书中难免存在偏颇或疏漏，敬请读者批评指正。

浙江大学雄安智库研究课题主要是在浙江大学雄安智库研究基金的支持下进行的，其中部分课题的研究工作得到了河北雄安新区管理委员会改革发展局的资助。谨此向河北雄安新区管理委员会改革发展局致谢！

浙江大学雄安发展中心主任 石敏俊

浙江大学雄安发展中心副主任 王琛

2021年春于浙大紫金港校区

目 录

CONTENTS

雄安新区城市建设市场化融资模式与 房地产投资信托基金管理制度研究

一、研究背景	3
二、REITs及其在雄安新区的适用性	6
三、REITs在雄安新区城市建设中的应用前景	14
四、雄安新区城市建设重点项目可采用的融资模式	18
五、雄安新区城市建设重点领域的具体融资模式建议	22
六、雄安新区城市建设市场化融资模式的政策建议	26

河北雄安新区人才引进和培养机制研究

一、雄安新区人才发展现状和优劣势分析	35
二、国内外科技创新特区的发展模式及经验借鉴	42
三、理论基础与政策思路	47
四、雄安新区人才引进和培育对策	51

雄安新区科技创新体制机制研究

一、研究背景	63
二、对标国际：世界典型科技创新集聚区发展案例	65
三、雄安新区科技创新关键任务：“168”行动	67
四、雄安新区科技创新体制机制	75

雄安新区公益类项目财政补助机制与标准研究

一、自然生态环境	85
二、公共服务类	91
三、公共交通类	97
四、智慧新城建设	104

雄安新区金融科技规划前期研究

一、全球金融科技发展现状	117
二、雄安新区发展概况	124
三、雄安新区金融科技发展现状	127
四、雄安新区金融科技产业基础	132
五、雄安新区金融科技发展机遇与挑战	135
六、雄安金融科技发展政策建议	139

数字人民币对雄安新区建设和发展的影响

一、数字货币发展现状	147
二、数字人民币发展分析	152
三、DC/EP雄安新区应用分析	160
四、DC/EP赋予雄安新区的发展机遇及政策建议	165

城市大脑建设对雄安新区建设数字城市的 借鉴和启示

- | | |
|----------------------|-----|
| 一、研究背景 | 175 |
| 二、数字城市建设的综合应用工具：城市大脑 | 176 |
| 三、雄安新区建设数字城市的机遇和挑战 | 185 |
| 四、雄安新区建设数字城市的政策建议 | 187 |
| 五、总结 | 192 |

雄安新区外部植入型产业发展路径研究 ——筑波、昆山经验对雄安新区的借鉴

- | | |
|-------------------|-----|
| 一、雄安新区产业发展现状和主要问题 | 197 |
| 二、地方政府行为与产业发展 | 206 |
| 三、雄安新区产业发展路径建议 | 216 |

雄安新区城市建设市场化融资模式与 房地产投资信托基金管理制度研究



课题负责人

石敏俊 浙江大学雄安发展中心主任
浙江大学城市发展与管理系主任、教授



课题组成员

杨柳勇 浙江大学金融研究院副院长、教授
骆兴国 浙江大学金融学系副主任、副教授
孙思琪 浙江大学中国新型城镇化研究院研究助理
林思佳 浙江大学雄安发展中心智库助理研究员

一、研究背景

设立河北雄安新区，是以习近平同志为核心的党中央做出的一项重大历史性战略选择，是千年大计、国家大事。目前，雄安新区在严格落实疫情防控要求的同时，科学安排工期，全力保障重点项目建设稳中求进。

（一）雄安新区的战略定位

根据《河北雄安新区规划纲要》，雄安新区作为北京非首都功能疏解集中承载地，要建设成为高水平社会主义现代化城市、京津冀世界级城市群的重要一极、现代化经济体系的新引擎、推动高质量发展的全国样板。依据这一战略定位，河北雄安新区建设的主要目标可归纳为以下几点。

首先，雄安新区作为北京非首都功能疏解集中承载地，与北京城市副中心共担北京发展的两翼，应发挥有效缓解北京“大城市病”的作用。

其次，雄安新区要建设成为京津冀世界级城市群的重要一极、现代化经济体系的新引擎，要积极吸纳和集聚京津及国内外创新要素资源，补齐区域发展短板，与张北地区形成河北两翼，发挥对河北省乃至京津冀地区的辐射带动作用。

最后，雄安新区要建设成为高水平社会主义现代化城市、高质量发展的全国样板，打造成为新的区域增长极，从而推动京津冀城市布局 and 空间结构的调整优化，为建设京津冀世界级城市群提供支撑。

从长远看，雄安新区要打造成为体制机制新高地，建设成为推动南北方平衡发展、区域经济协调发展的突破口。一是探索未来城市发展新模式。打破“吃饭靠财政、建设靠土地”的城市发展模式，发挥全面深化改革、扩大开放的引领示范作用，探索成为我国新型城镇化发展道路的先驱。二是促进区域协调发展。加快建设成为京津冀协同发展的新引擎和有力支点，发挥京津冀城市群对于优化国家空间发展格局的正向促进作用。

（二）雄安新区城市建设的重点领域

按照《河北雄安新区规划纲要》，雄安新区的城市建设主要涵盖以下六个方面：一是新区城市建设规划和空间布局。形成“一主、五辅、多节点”的新

区城乡空间布局。“一主”即起步区，按照“北城、中苑、南淀”的空间格局，先行启动建设；“五辅”即雄县、容城、安新县城及寨里、昝岗五个外围组团，与起步区之间建设生态隔离带；“多节点”即若干特色小城镇和美丽乡村。二是构建快捷、高效的交通网。具体包括：构建“四纵两横”高速铁路网（“四纵”为京港台高铁京雄—雄商段、京雄—雄石城际、新区至北京新机场快线，以及现有的京广高铁；“两横”为津保铁路、津雄城际—京昆高铁忻雄段）；打造“四纵三横”高速公路网（“四纵”为京港澳高速、大广高速、京雄高速、新机场至德州高速；“三横”为荣乌高速新线、津雄高速、津石高速）；形成“两主两辅”交通枢纽（“两主”为雄安高铁站、城际站，高铁站枢纽布局在昝岗组团，城际站枢纽布局在启动区，主要负责客运；“两辅”为白洋淀站、白沟站，兼顾客运、货运物流）。三是提供优质公共服务。具体包括：建设“城市—组团—社区”三级公共服务设施体系；构建社区、邻里、街坊三级生活圈；改革创新住房制度：建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。四是建设绿色智慧新城。具体包括：构建绿色市政基础设施体系；合理开发利用地下空间，优先布局基础设施。五是发展高端高新产业。主要是创新平台和产业园区建设。六是打造优美的自然生态环境。具体包括白洋淀生态修复、生态环境建设、环境综合治理等，建成新时代的生态文明典范城市。

上述六个方面中，生态环境治理一般由国家专项资金负责，需要地方政府负责资金筹措的部分相对较少；高端高新产业发展的前期公共设施配套需地方政府给予资金支持，同时地方政府应为园区内高新技术型中小企业构建金融支持及融资担保体系，中后期发展所需的建设资金大部分可由相应的企事业单位承担。因此，本报告所讨论的城市建设市场化融资主要是针对快捷高效交通网、绿色智慧新城建设、优质公共服务体系建设、高新技术产业园区建设。

（三）雄安新区探索城市建设市场化融资的背景、意义与思路

1. 雄安新区城市建设投融资的特点

一是高点定位。根据《河北雄安新区规划纲要》，雄安新区要建设成为高水平社会主义现代化城市、京津冀世界级城市群的重要一极、现代化经济体系的新引擎、推动高质量发展的全国样板，应积极探索投融资体制改革，坚持全方位对外开放，引入国际、国内各类资本共同参与雄安新区建设，打造长期稳

定且多元化的资金投入机制。

二是先行先试。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》等重要文件为根据，雄安新区被赋予了先行先试未来城市创新发展新模式的历史使命。这要求雄安新区敢为天下先，积极探索新模式、新做法，其中包括：探索推广知识产权证券化等新型金融产品；研究建立金融资产交易平台等金融基础设施，筹建雄安股权交易所，支持股权众筹融资等创新业务；鼓励保险公司根据需要创新开发保险产品，推进京津冀地区的保险公司跨区域经营备案管理试点；试点发行房地产投资信托基金（REITs）等房地产金融创新产品，明确管理制度和运行方式，探索与之相适应的税收政策。

2. 雄安新区城市建设投融资的难点

改革开放以来，我国城市建设投融资对土地财政的依赖较深。这一传统的固化模式广受诟病，在新形势下难以为继。《河北雄安新区规划纲要》明确提出“不搞大规模房地产开发”，要求雄安新区城市建设的资金筹措不能走土地融资的老路。这意味着雄安新区城市建设融资面临前所未有的挑战。

一是依靠土地融资受限。城市建设项目大多和“土地”相关，不搞土地融资，意味着切断了传统融资模式的造血功能。

二是依靠央企筹措建设资金受限。“不搞土地融资”导致土地和房地产交易受限，延长了地产开发的资金回收周期，使得房地产开发企业的投资意愿降低。由于大型央企管理层往往有负债率的考核指标，雄安新区依靠大型央企筹措城市建设资金变得十分困难。

三是金融政策环境趋紧，发行专项债筹资受限。2017年，雄安新区开始了新一轮地方债务整肃，重点在于强化地方债务监管和城投融资监管，目前尚未有转向的迹象，这意味着雄安新区发行专项债融资将受限，城投面临着紧缩的金融环境。

四是国内没有可以借鉴的现成经验。这要求雄安新区勇立潮头，率先击破土地财政的“泡沫”，探索城市建设市场化融资模式。

3. 雄安新区探索城市建设市场化融资模式的意义

城市建设市场化融资模式创新，不仅可为雄安新区城市建设提供必要的资金来源，更可为中国的城镇化建设寻找新出路。具体有以下两点。

一是有助于建立长期稳定、持续多元的资金保障体系。雄安新区已转入大规模实质性开工建设阶段，筹措建设资金不能过度依赖政府财政投入，包括中央财政、河北省地方财政、北京市地方财政。政治主导并非长效机制，活用市场机制才是取胜之道。雄安新区应主动适应土地“以租为主”的定位要求，积极转变土地财政、严守不增加地方政府隐性债务风险的底线，积极探索构建市场化、可持续的投融资机制。

二是紧扣体制机制改革的职责使命。目前，雄安新区尚未陷入地方政府对传统土地财政的高度依赖，既得利益的存量较小，这为深化体制机制改革提供了土壤。作为“不搞大规模土地批租、不搞土地财政”改革试点，雄安新区可摒弃“城镇化融资模式即为土地财政模式”的僵化思路，改革土地财政和事涉中央、地方财政分成比例的原有财政税收体系，并以点带面、循序渐进地将改革经验推向全国，开启中国新型城镇化之路。

4. 雄安新区城市建设市场化融资模式的研究思路

本课题以《京津冀协同发展规划纲要》、《河北雄安新区规划纲要》、《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》为依据，紧扣雄安新区功能定位、发展规划、投融资机制创新等方针，结合国内外城市建设市场化融资的现行模式，聚焦于快捷高效交通网、绿色智慧新城、优质公共服务设施、高新技术产业园区这四个城市建设重点领域，分析包括REITs在内的各种市场化融资模式的特点及其在雄安新区的适用性，在此基础上筛查出可供雄安新区选用的城市建设市场化融资模式，为雄安新区城市建设市场化融资提供点面结合的政策建议。

试点发行REITs是党中央、国务院赋予雄安新区积极探索城市建设市场化融资模式及房地产金融创新的重要内容之一，因此本课题将着重探讨REITs发展及其在雄安新区的适用性。

二、REITs及其在雄安新区的适用性

(一) REITs在中国的发展现状

REITs全称为real estate investment trust，译为房地产信托投资基金，是通过证券化方式将不动产资产或权益转化为具有较好流动性的标准化金融产品。

1. REITs在中国的探索历程

我国REITs市场起步较早，但总体上仍处于探索阶段。2007年，中国人民银行、证监会、银监会就分别成立了REITs专题研究小组，探索国内REITs市场建设。2008年，国务院发布促进房地产市场健康发展的相关文件，明确提出开展REITs试点。2015年，住建部提出在住房租赁市场积极推进房地产投资信托基金试点。2016年以来，证监会多次就REITs制度征求市场机构的意见。2020年4月30日，中国证监会、国家发改委联合发布了《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点相关工作的通知》。

经过近15年的发展，国内REITs市场建设取得了一定成效。截至2020年8月末，国内已发行类REITs产品共75只，规模合计为1518.99亿元。从持有的资产类型来看，主要以购物中心、写字楼、零售门店、租赁住房类物业为主，合计占比达到84%。2019年以来，基础设施类REITs发展速度较快，目前占比约8%。

2. 中国现有类REITs与国际标准化REITs的比较分析

囿于既有的法律框架，我国目前的REITs实践以类REITs业务为主。国内现有类REITs与国际标准化REITs具有一定的功能相似性，但在组织形式、融资属性、产品结构等方面存在本质区别。表1为中国现有类REITs与国际标准化REITs对比分析。

表1 中国现有类REITs与国际标准化REITs对比

概 况	中国现有类 REITs	国际标准化 REITs
组织形式	专项计划	公司或信托基金
融资属性	股+债，偏债	股权类
产品结构	优先级和劣后级	平层产品
发行方式	主要为私募发行	公开发售
流动性	不可上市交易	可上市交易
收益来源	优先级获取固定收益 劣后级获取剩余收益	租金分红 及物业增值收益
底层资产	主要为单一物业	通常为多个物业， 物业可新增或出售
资产管理	对物业被动管理，重视现金流归集	对物业主动管理，重视业绩
产品期限	有存续期，一般三年设置开放期	永续
退出机制	以开放式赎回或持有到期为主	以证券交易为主

续表

概 况	中国现有类 REITs	国际标准化 REITs
增信措施	对优先级采取多样化增信措施	极少部分产品具有增信措施
税收优惠	无税收优惠	分红可抵扣所得税

关于我国的类REITs实践，在具体操作上，主要是在资产证券化业务框架下，基于具有稳定现金流的不动产构建资产支持证券（ABS），并以私募基金作为持有项目公司权益的载体，发起设立类REITs。在产品结构设计上，以“股+债”模式为主，往往会设立优先级和劣后级，其中优先级由银行认购，获取固定利息，具有保本、保收益的属性；劣后级通常由发起人自行认购，实质是为产品增信，降低融资成本。这种模式与国际主流REITs模式存在本质区别。

3. REITs在中国发展所面临的问题

（1）法律法规碎片化

在法律层面，国内证券法、信托法、公司法等均未明确REITs的法律主体地位、权利与义务以及可享受的优惠政策，市场主体多是“摸着石头过河”。在法规层面，所有涉及专项资管计划的法规文件^①皆为部门规章或是行业规定，难以对抗其他法律性文件。并且，上述法规文件未明确界定专项资管计划的资产独立于计划收益人，使得专项资管计划本身的信托关系与委托关系在文义上难以区分。另外，由于我国专项资管计划、私募基金和信托等投资方向、发行条件、审核批准的监管重合和相关法规的“支离破碎”，专项资管计划的投资方向较不明确，由此导致我国以“中信启航”为代表的私募型类REITs项目搭建双层结构运行计划——专项资管计划受益凭证持有人不能直接持有物业，只能以基金份额的方式选择基金管理人代持。这不仅导致计划运行成本增加，而且促使监管风险提高。

^① 包括：《证券公司客户资产管理业务管理办法》（2013年修订）、《证券公司资产证券化业务管理规定》（失效）、《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务管理规定》（2014年）、《基金管理公司特定客户资产管理业务试点办法》（2012年修订）、《证券投资基金管理公司子公司管理暂行规定》（2012年）、《证券公司集合资产管理业务实施细则》（2013年修订）、《深圳证券交易所资产证券化业务指引》（2014年修订）、《私募投资基金监督管理暂行办法》（2014年）。