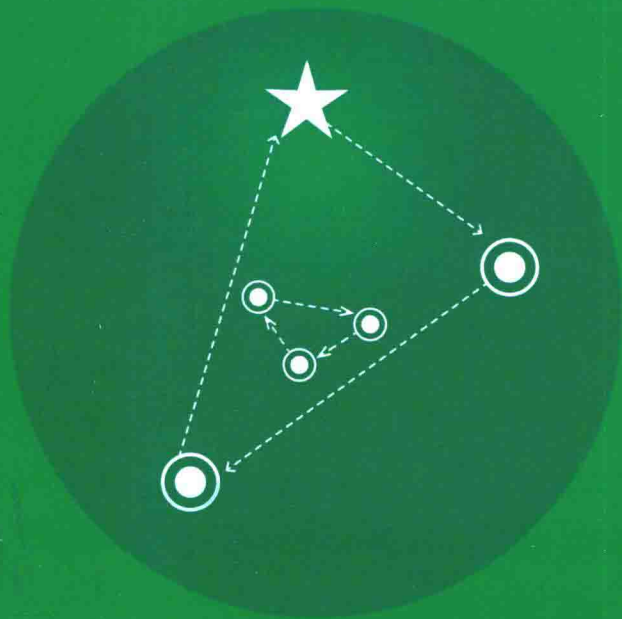


新理念  
新模式  
新使命：

国内第一本  
以雄安新区规划建设和创新发展  
为主题的学术性研究文集

# 雄安新区 发展研究报告 (第一卷)

主编 范 周



知识产权出版社

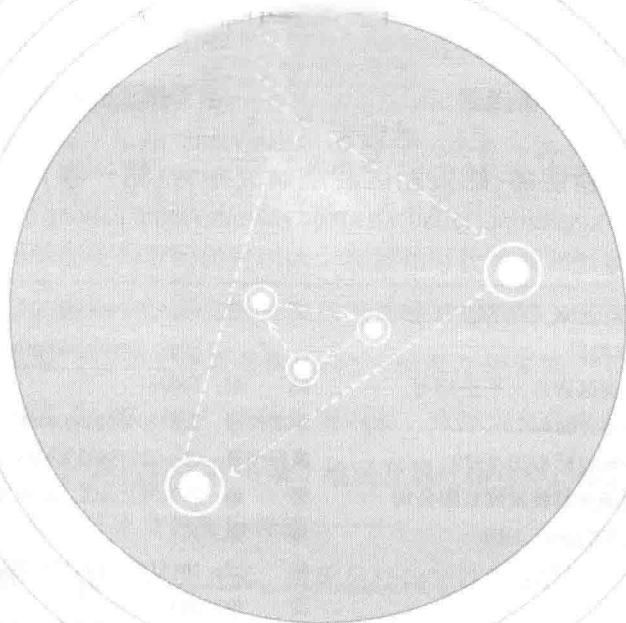
全国百佳图书出版单位

新理念  
新模式  
新使命：

国内第一本  
以雄安新区规划建设和创新发展  
为主题的学术性研究文集

# 雄安新区 发展研究报告 (第一卷)

主编 范周



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

## 图书在版编目(CIP)数据

新理念·新模式·新使命:雄安新区发展研究报告.第一卷/范周主编. —北京:知识产权出版社, 2017.6

ISBN 978-7-5130-4966-5

I. ①新… II. ①范… III. ①区域经济发展—研究报告—河北 IV. ①F127.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第120151号

### 内容提要

本书主要围绕雄安新区的战略构想、城市规划、产业布局、政策创新、新城治理、文化发展、区域协同等问题进行思考和探讨,同时对标深圳经济特区、上海浦东新区即国际标杆城市群的建设经验,就雄安新区的未来发展提出了富有见地的研判和展望。

责任编辑:李石华

责任出版:孙婷婷

## 新理念·新模式·新使命:雄安新区发展研究报告(第一卷)

XINLINIAN·XINMOSHI·XINSHIMING: XIONG'AN XINQU FAZHAN YANJIU BAOGAO (DIYIJUAN)

范周 主编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

电 话: 010-82004826

社 址: 北京市海淀区西外太平庄55号

责编电话: 010-82000860转8072

发行电话: 010-82000860转8101/8029

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2017年6月第1版

字 数: 320千字

网 址: <http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编: 100081

责编邮箱: 303220466@qq.com

发行传真: 010-82000893/82003279

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 17

印 次: 2017年6月第1次印刷

定 价: 54.00元

ISBN 978-7-5130-4966-5

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

## 序 言

2017年4月1日，中共中央和国务院决定设立河北雄安新区的新闻强势刷屏，引发全球关注。这是中国在将近40年的改革开放进程中，继建立深圳特区和浦东新区之后，做出的又一个历史性的重大战略决策。

与前两次不同的是，这一次是在京津冀一体化区域发展大格局的背景下建立的新区，是建立一个承接世界政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心这一新首都战略目标功能疏解的特殊新区，可以说具有重要的历史和现实的意义。

关注社会，特别是关注国家重大的战略发展，是大学的责任和使命。前些日子，媒体报道了雄安新区提出、论证和战略决策的过程，体现了以习近平同志为核心的党中央在新时期和新形势下治国理政的新思维。我们需要认真的学习和领会总书记的重要思想和实践，为国家的这一重大的战略决策作出我们应有的贡献。

中国传媒大学经管学部是集经济与文化产业发展研究和人才培养于一体的重要学术机构，以范周学部长为首的研究团队，在紧扣时代脉搏和国家重大战略决策的方面，展现了很好的政治与学术的敏感性和先觉性。近些年，经管学部文化发展研究院先后承担了国家《公共文化服务保障法》、国家文化发展“十三五”规划编制的部分工作，承担了“一带一路”文化发展纲要、京津冀文化产业协同发展规划等国家战略的顶层设计，并与京津冀10余个地区开展战略合作，编制了全国100多个地区的相关规划，积累了丰富的智库经验。

在党中央提出建立雄安新区之后，范周教授向学校党委提出了建立“中国传媒大学雄安新区发展研究院”的构想，学校党委对这一建议高度重视，认为这是学者对国家发展抱有的使命和担当精神，也是学校义不容辞的社会责任，应当积极响应国家这一重大战略决策，搭建一个开放的、多元的、广纳各方人才的研究平台，为



雄安新区高起点、高品质、健康、顺利的发展贡献我们的智力和心力。学校党委决定，由范周教授担任研究院的院长，把这个担子挑起来。

雄安新区筹备和建设的关键在于“创新”，而智库就是国家、区域乃至一个城市发展孕育创新思想的重要平台。《雄安新区发展研究报告（第一卷）》在思考雄安新区的城市治理体系创新和治理能力现代化的研究中，以雄安新区“五位一体”创新发展的制度设计为导向，有效整合了广泛的智库资源，进行了探索性解答和实验性解读，很好的体现了研究院建立的目标和愿景。

我相信，研究院通过对国内外特殊区域发展经验与范式的研究，通过对京津冀协同发展与首都功能疏解模式的密切追踪与研究，一定会成为服务国家和区域经济、社会发展的一个有特色、有深度内涵的研究机构和特殊人才培养的重要舞台。

（本文根据陈文申书记在中国传媒大学雄安新区发展研究院揭牌仪式暨首届雄安新区发展研讨会上的讲话整理而成）

中国传媒大学党委书记

2017年5月

# 目 录

第一章 雄安新区的背景概况 .....	1
第一节 国家级新区的建设背景 .....	1
第二节 城市群发展的必然选择 .....	12
第三节 雄安新区的起点与跨越 .....	14
第二章 雄安新区的战略构想 .....	18
第一节 雄安新区的城市使命与文化尺度 .....	18
第二节 雄安新区战略解读与主题规划 .....	27
第三节 雄安新区建设是一项系统工程 .....	34
第四节 雄安新区建设的内在逻辑与创新突破 .....	39
第五节 未来世界城市的想象空间与创意营造 .....	47
第三章 雄安新区的系统构建 .....	64
第一节 雄安跨区域要素流动与运行机制 .....	64
第二节 基于智慧城市的雄安新区发展构想 .....	69
第三节 雄安新区产业再布局与集群式创新 .....	82
第四节 雄安新区产城融合的发展设计 .....	89
第五节 雄安新区文化规划行动指南 .....	97
第四章 雄安新区的动力塑造 .....	107
第一节 创新驱动雄安发展要素及对策 .....	107
第二节 增长极理论视域下雄安新区创新驱动路径 .....	111
第三节 场景理论视域下的雄安新区内生发展动力 .....	118
第四节 特色小镇培育思路下雄安新区动力创新 .....	128
第五节 世界级城市群背景下的雄安新区发展路径研究 .....	139



<b>第五章 雄安新区的文化绘标</b> .....	148
第一节 雄安新区的新文化使命 .....	148
第二节 基于传统文化当代延续的雄安新区文化构想 .....	150
第三节 雄安新区文化发展的战略取向 .....	158
第四节 雄安新区建设与城市文化遗产发展 .....	164
第五节 雄安新区文化产业发展的多维驱动 .....	174
<b>第六章 雄安新区的治理创新</b> .....	184
第一节 雄安新区服务型政府建设与现代治理体系构建 .....	184
第二节 雄安新区未来公共文化服务体系构建 .....	190
第三节 雄安新区文化治理模式的创新逻辑和实践路向 .....	198
第四节 对雄安新区文化队伍建设路径的思考 .....	204
第五节 建设中的雄安新区居民态度调查研究 .....	210
<b>第七章 京津冀协同发展与雄安作为</b> .....	227
第一节 京津冀协同发展：历史必然与国家战略 .....	227
第二节 京津冀协同背景下的雄安作为 .....	235
<b>第八章 他山之石与雄安突破</b> .....	246
第一节 国际首都圈建设类型 .....	246
第二节 国际首都圈演化过程 .....	248
第三节 国内新区的建设类型 .....	251
第四节 对于雄安新区的启示 .....	255
<b>后 记</b> .....	261

# 第一章 雄安新区的背景概况

## 第一节 国家级新区的建设背景

### 一、国家级新区的建设沿革

国家级新区，是由国务院批准设立，承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。新区的成立乃至开发建设上升为国家战略，总体发展目标、发展定位等由国务院统一进行规划和审批，相关特殊优惠政策和权限由国务院直接批复，在辖区内实行更加开放和优惠的特殊政策，鼓励新区进行各项制度改革与创新的探索工作。国家级新区是中国于20世纪90年代初期设立的一种新开发开放与改革的大城市区。1992年中国改革开放后，国家级新区成为新一轮开发开放和改革的新区。1992年10月上海浦东新区成立，2006年3月天津滨海新区成立，2010年6月重庆两江新区成立，2011年6月浙江舟山群岛新区成立，2012年8月兰州新区成立，2012年9月广州南沙新区成立，2014年1月陕西西咸新区成立、贵州贵安新区成立，2014年6月青岛西海岸新区成立、大连金普新区成立，2014年10月四川天府新区成立，2015年4月湖南湘江新区成立，2015年6月南京江北新区成立，2015年9月福州新区成立、云南滇中新区获批成立，2015年12月哈尔滨新区成立，2016年2月长春新区成立，2016年6月14日江西赣江新区成立，2017年4月1日河北雄安新区成立。截至2017年4月，中国国家级新区总数共19个。

### 二、国家级新区的建设要求

#### (一) 国家级新区建设指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科





学发展观为指导，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，围绕区域发展总体战略和“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带等重大国家战略的总体布局，严格落实新区总体方案和发展规划的有关要求，突出体现落实国家重大改革发展任务和创新体制机制的试验示范作用，加快集聚特色优势产业，推动产城融合和新型城镇化建设，提高资源利用效率，改善生态环境质量，大力促进新区健康发展，为保持国民经济持续健康发展作出新贡献。

## （二）国家级新区建设原则

第一，规划引领、科学开发。严格按照土地利用总体规划、城乡规划和新区总体方案要求，制定新区发展总体规划和相关专项规划，明确新区发展的战略目标、空间布局和重点任务，提出科学合理的开发方向、推进时序和管控措施，辐射带动周边区域加快发展、协同发展。第二，产城融合、宜居宜业。统筹考虑产业发展、人口集聚与城市建设布局，促进产业与城市融合发展、人口与产业协同集聚。适度控制开发强度，加强公共服务设施建设，不断改善区域环境质量，保持生态功能稳定，推动新区成为企业创新发展、百姓安居乐业的良好区域。第三，节约集约、集聚发展。节约集约利用土地、水、海域等资源，切实提高资源利用效能。充分考虑区域资源环境承载能力，科学确定主导产业，促进优势产业集聚发展，增强规模效益。加快转变新区发展方式，重点发展知识技术密集、资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的新兴产业。第四，改革创新、先行先试。建立高效运转的行政管理机制，构建现代社会治理体系，营造良好营商环境。建立鼓励改革的机制，在符合中央全面深化改革部署要求的前提下，鼓励先行先试，创造可复制、可推广的经验，赋予新区更大自主发展权、自主改革权、自主创新权。

## （三）国家级新区建设发展目标

保持经济增长速度在比较长的时期内快于所在省（区、市）的总体水平，着力提升经济发展质量和规模，将新区打造成为全方位扩大对外开放的重要窗口、创新体制机制的重要平台、辐射带动区域发展的重要增长极、产城融合发展的重要示范区，进一步提升新区在全国改革开放和现代化建设大局中的战略地位。



### 三、国家级新区的政策亮点

区域经济政策主要分三大类：国家级新区、改革开放试验区和区域规划。国家级新区包括上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、兰州新区、广州南沙新区、陕西西咸新区、贵州贵安新区、青岛西海岸新区、大连金普新区、四川天府新区、湖南湘江新区、南京江北新区、福州新区、云南滇中新区、哈尔滨新区、长春新区、江西赣江新区和河北雄安新区，面积以平方公里计。这些新区是国家重点支持开发的区域。同新区相比，国务院批准设立的改革开放试验区及相关试验区（合作区）范围比较大，包括成都和重庆城乡统筹试验区、武汉和长株潭资源节约型和环境友好型社会综合配套改革试验区、山西省资源型经济转型综合配套改革试验区、宁夏内陆开放型经济试验区、温州市金融综合改革试验区以及深圳前海深港现代服务业合作区。截至2017年4月，全国共有19个国家级新区，其中浦东新区、滨海新区系行政区，设立区委区政府，其余新区都是行政管理区，只设立管理委员会。国家级新区，因有国务院批复体现国家级战略和新区发展需要，所在省按要求须下放省级管理权限，其实质均拥有副省级管理自主权，而与新区所处区域行政级别无关。如南沙新区，国家定位立足广州、打造粤港澳全面合作示范区，既不可脱离广州，又因港澳社会制度不同，甚至需要省级以上的权力来管理和协调，所以南沙新区是唯一由国家发改委牵头的国家级新区。

2015年4月15日，国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部等四部委联合下发《关于促进国家级新区健康发展的指导意见》，提出国家级新区是由国务院批准设立，承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。

#### （一）优化发展环境

完善基础设施和公共服务设施。加大支持力度，促进新区内各类基础设施互联互通，加快推进新区对外联系的跨区域重大基础设施建设。新区要优化财政支出结构，增加基础设施投资资金，积极引导社会资本参与建设。改善新区物流基础设施，完善交通运输网络，降低物流成本。推进地下综合管廊试点工作。合理布局教育、医疗、文化、旅游、体育等公共服务设施，适当提高建设标准。

创新招商方式。注重新区品牌营造，树立对外招商的良好形象。通过搭建各类



招商引资平台，积极开展富有实效的招商活动。统筹整合招商资源，实行招商引资信息共享。通过园区招商、以商招商，创新招商选资、引资模式，积极吸引社会投资，实现合作共赢。支持新区按照国家区域和产业发展战略开展合作，引导产业有序转移。

强化金融支持。支持新区充分利用市场机制引进各类金融机构及其分支机构，加快完善金融服务体系。鼓励银行业金融机构加大信贷投放力度，创新金融产品。支持新区符合条件的企业通过发行企业债券、中期票据、保险信托计划等多种融资方式筹集建设资金。鼓励开发性金融机构通过提供投融资综合服务等方式支持新区发展。完善投融资体系，鼓励央企、省属国企业和民营企业等各类投资主体参与新区建设发展。

推进投资与服务贸易便利化。鼓励新区借鉴中国（上海）自由贸易示范区的成功经验，按照国际通行标准推动体制机制改革创新和对外开放，实现投资和优质要素进出便利化，推动新区建立贸易自由、投资便利、金融服务完善、产业高度集聚、法制运行规范、监管透明高效、辐射带动效应明显的综合改革创新区。

规范竞争秩序。为维护公平的市场竞争环境，促进形成全国统一的市场体系，发挥市场在资源配置中的决定性作用，各新区在制定税收、财政支出、产业等方面政策时，要严格执行国家政策，避免造成非良性竞争。

## （二）推动产业优化升级

促进产业集群发展。加强对产业布局的统筹规划和科学管控，支持国家级和省级重大产业项目优先向新区集中。鼓励新区依托现有的国家级和省级经济技术开发区、高新技术产业园区、海关特殊监管区域等，建设产业集聚区，打造一批特色鲜明的专业园区，不断壮大产业集群，发挥产业集聚优势，提高新区产业综合竞争力和企业经济效益。

强化科技创新驱动。集聚创新资源，壮大创新创业人才队伍。支持人才引进培育政策向新区倾斜，探索实行国际通用的人才引进、培养、使用、评价、激励机制，集聚一批领军人才。搭建人才创新发展平台，加快创新创业服务体系建设，鼓励优秀人才在新区创业。支持新区申报国家重点（工程）实验室、工程（技术）研究中心等各类科技创新平台，鼓励新区设立产业化示范基地和科技成果转化服务示范基地。



构建现代产业体系。结合功能定位和区域优势，支持新区编制产业发展规划和行动方案，以新产业、新业态为导向，大力发展新一代信息技术、生物、高端装备制造、高端服务、现代物流等战略性新兴产业和高新技术产业，完善产业链条和协作配套体系，优化产业结构，培育新的经济增长点。

### （三）辐射带动区域发展

推动产城融合发展。坚持产城一体，实现产业发展与城市建设互相促进、融合发展。支持新区加快城市基础设施和公共服务设施建设，推动城市部分功能转移搬迁到新区。支持新区加快保障性安居工程建设，构建稳定的职工生活社区，吸引、留住产业技术工人，不断提高高素质人口集聚能力。

加强区域互利合作。进一步优化新区内各类功能区布局，增强新区的整体实力及对周边区域的辐射带动能力，促进区域一体化发展。积极创新合作模式，建立新区和周边区域招商引资合作及利益分享机制，支持新区与省内外有条件的地区建立“飞地经济”“战略联盟”等合作机制。

推进新型城镇化。按照生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的原则，合理做好新区空间布局和用地安排。按照新区发展总体规划，充分考虑区域资源环境条件，构建科学合理的城镇化布局。优先划定永久基本农田红线，确保生态安全。划定城市开发边界，防止城市建设无序扩张。重视新区城市设计工作，指导新区开发建设传承历史文化，突出特色风貌。

统筹城乡发展。坚持城乡统筹，支持新区建立城乡统一的户籍管理制度，加快推动农业转移人口市民化。鼓励新区探索农村土地管理制度改革，有序推动农村土地流转，建立城乡统一建设用地市场。建立健全城乡一体的社会保障体系，逐步提高城乡基本公共服务均等化水平。

### （四）高效节约利用资源

提高土地利用效率。实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度，严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率，严格土地用途管制，强化新区建设用地开发强度、土地投资强度、人均用地指标的整体控制。各项建设必须符合土地利用总体规划和城乡规划，从严控制建设用地规模。新区建设尽量少占或不占优质耕地，不得擅自改变或调整占用基本农田，确需调整基本农田布局的，报国务院批准。创新土



地管理方式，加大土地管理改革力度。制定土地利用、耕地保护和节约集约考核办法，定期公布考核结果。各省（区、市）要合理安排新区土地利用计划指标，立足所在市域内解决耕地占补平衡，确实无法完成的，应在省域范围内统筹解决。加强对新区土地利用状况调整和遥感监测工作。

加强生态保护。营造人与自然和谐共处的生态环境，划定生态保护红线。实施最严格的水资源管理制度，新区要明确制定水资源管理“三条红线”，严格控制发展耗水型产业。加强新区内河流、湖泊、湿地、地下水的保护和生态修复，构建完整的水生态系统。大力推进建设自然积存、自然渗透、自然净化的“海绵城市”，节约水资源，保护和改善城市生态环境。将生态环境质量逐年改善作为新区发展的约束性要求，加强新区生态管治，严格生态空间用途管制，统筹处理好经济发展和生态建设的关系。

严格环境治理。科学编制新区环保规划，严控环境准入条件，保障环境质量不下降。规范环境公共基础设施建设、运营，加强新区环境监测、监控能力建设，完善环境风险防控体系。推行第三方环境服务，推进排污权有偿使用和交易试点。推动新区绿色循环低碳发展，大力发展节能环保产业和绿色循环经济，推进新区清洁化、循环化、生态化改造，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系，鼓励创建低碳园区、低碳社区、低碳企业和低碳小城镇，积极开展国家级生态文明试点示范。

### （五）推进体制机制创新

加大简政放权力度。深化行政审批制度改革，根据新区建设发展需要，鼓励各省（区、市）最大限度地赋予新区行政管理机构相关管理权限，重点扩大新区在投资项目建设、外商投资项目立项、矿产资源开发利用、城市建设等方面的审批、核准、备案和管理权。

提高行政服务效能。鼓励新区按照大部制、综合性、简政效能的原则，创新整合行政管理职能，加快建立统一高效的综合管理体制机制。建立在线审批监管平台，提高办事效率，对符合国务院批准的新区总体方案和发展规划所涉及的项目，建立健全审批“绿色通道”，实行全程跟踪服务，对重大投资项目优先办理。制定有针对性的统计和考核指标体系，建立量化绩效考核标准，开展分类考核和定期考核。

深化重大改革创新。以全面深化改革为动力，积极探索有利于新区健康发展的



体制机制，新区要结合自身优势，每年围绕1—2个重大问题开展试验探索，力争取得进展和突破，为其他地区的发展提供示范、借鉴，创造可复制、可推广的制度和机制。优先安排新区开展国家和省（区、市）重大改革试点，支持新区在改革创新中先行先试。建立健全权力清单制度，推动新区成为深化改革、简政放权的先行区。按照中央关于全面深化财税体制改革的统一部署，加快推进新区财税体制改革。

优化行政资源配置。不断探索与新区发展阶段相适应的行政管理体制，根据新区发展的实际需要，适时推进行政区划调整，不断增强新区行政统筹能力，整合行政管理资源，创新行政管理体制，提高行政效率，进一步拓展新区的辐射带动功能。

#### （六）强化组织保障

加强宏观指导。发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部按照新区设立审核相关要求，严格规范新区设立审核程序。在整合现有机制基础上建立促进新区健康发展的统一协调推进机制，加强对新区建设发展的指导，及时总结可推广、可复制的先进经验，切实解决新区建设发展中面临的问题和困难。各部门适时研究出台支持新区发展的政策措施。发展改革委定期向国务院报告新区的规划建设和发展情况，对新区建设发展情况进行跟踪指导和督促检查。各省（区、市）建立新区省级议事协调机制，定期或不定期召开会议，专题听取新区建设情况汇报，协同解决新区发展中的重大问题。

落实主体责任。新区应主动作为，积极承担国家赋予的重大改革发展任务，切实增强使命感、责任感、紧迫感，大胆探索，不断创新体制机制和发展模式，定期向发展改革委报送新区发展建设情况和推进改革示范经验。建立年度目标责任考核机制，突出创新驱动，形成上下联动、协同推进的工作格局，不断开创新区发展新局面。

国家级新区具有改革先行先试区、新产业集聚区等特征。通过完善基础设施，这些新区交通更便捷、设施更完善、经济更繁荣、环境更美好，比老城区更有吸引力，可吸引老城区的经济要素向新区转移，从而减轻老城区的压力。从促进改革的角度说，这些新区实际上就是新的特区。为促进所在区域加快发展，带动周边地区，国家在政策、资金等方面往往给予较大力度的支持。规划建设新区就是培育新的经济增长极。对于设立相关试验区（示范区、合作区），主要是为了深化体制改革进行试验，为更大范围的改革进行探索和积累经验。

## 四、国家级新区的机遇挑战

### （一）国家级新区的机遇

国家级新区是承担着国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能平台。经过多年努力，国家级新区综合实力不断壮大，在带动区域经济发展、引领体制机制创新方面发挥了重要作用。据统计，2015年，各国家级新区继续保持良好发展态势，地区生产总值、全社会固定资产投资、地方一般预算收入分别为3.4万亿元、2.3万亿元、0.36万亿元，分别占全国总量的5%、4%、4.5%左右，在本地区乃至全国经济发展中发挥着示范引领作用。

大多数新区经济增速领先所在省（市）平均水平。兰州新区地区生产总值同比增长20%，高于甘肃省增速11.9个百分点；贵安新区同比增长20.2%，高于贵州省增速9.5个百分点；广州南沙新区同比增长13.3%，连续两年居广州市第1位；上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、南京江北新区、湖南湘江新区增速均超过所在省（市）2个百分点以上。同时，新区的财政收入、固定资产投资、进出口、吸引外资等主要经济指标均保持快速增长。

一批重大项目落地，新区综合竞争力显著提升。各新区大力发展先进制造业和现代服务业，着力培育新产业、新业态，一批重大项目顺利落地。浦东新区新增持牌金融机构52家，股权投资、融资租赁、财富管理新兴金融机构3072家，联想、万达、海尔、小米等企业在浦东新区设立互联网金融平台；滨海新区引进了一批航空航天、环保、生物医药等领域的重大项目，2015年规模以上工业总产值达15500亿元；浙江舟山群岛新区海洋经济实现较快增长，舟山绿色石化基地一期开工建设；贵安新区大数据产业发展迅猛，直管区信息产业规模总量达到130亿元，增长53%；大连金普新区成功签约投资55亿美元的英特尔非易失性存储器项目。

创新创业成果丰硕，新区发展活力持续增强。各新区积极实施创新驱动发展，大力推进大众创业、万众创新，创新环境进一步优化，“双创”成效显著。滨海新区中心商务区、福州新区、湘江新区、两江新区、贵安新区、西咸新区成为国家首批“双创”示范基地；浦东新区获得专利授权12000件左右，完成高新技术成果转化项目139项；滨海新区以科技“小巨人”为抓手，培育了一批科技创新型中小企业；南沙新区新设企业增长近3倍，新增注册资本总额增长4倍以上；大连



金普新区全年新注册企业4800户，通过“创业服务超市”等举措扶持创业带头人424人。

生态文明建设加快推进，新区生态环境进一步改善。各新区坚持以人为本，加强生态环境保护，推动绿色低碳发展，注重宜居宜业，促进产城融合和城乡统筹发展。四川天府新区科学规划城区功能布局，围绕产业集聚区建设兴隆湖、锦江生态带等一批生态环境项目。陕西西咸新区明确全区2/3面积为农田、生态用地等禁建区，大力修复、改善生态环境。舟山群岛新区累计创建美丽海岛精品社区和特色村127个，积极创建国家级生态示范区。青岛西海岸新区按照新区主导、街镇主力、企业主体的模式推进12个特色小镇建设。

“放管服”有序推进，新区改革迈出新步伐。各新区以创新促转型、以改革促发展，大力推进简政放权、放管结合、优化服务，着力构建市场化营商环境。滨海新区成立的行政审批局，划转了18个部门的216项审批职责，运行情况良好。兰州新区推动组建大综合执法局，集中执行1791项行政处罚权。贵安新区行政审批事项从700多项精简到149项。南沙新区市场准入前置审批事项由101项压减为12项。福州新区行政许可事项减少73%。大连金普新区制定实施行政权力清单动态管理办法。

面对经济整体下行、压力较大的情况，各新区主动作为、迎难而上，经济实现了平稳较快增长，继续保持了良好发展势头。2016年一季度，滨海新区、两江新区、湘江新区、江北新区经济增速都超过了10%；大部分新区的固定资产投资增速保持在10%以上，其中，南沙新区增速超过了50%，长春新区、兰州新区增速在30%左右；不少新区的财政收入快速增长，江北新区、滇中新区地方财政收入增速都在20%以上。预计今年上半年，滨海新区、舟山群岛新区、两江新区、南沙新区、湘江新区、江北新区等的经济增速都将超过10%，兰州新区经济增速将超过20%。贵安新区经济增速将超过30%。

## （二）国家级新区面临的挑战

设立国家级新区作为国家战略，是在新的发展背景下对特定区域的发展作出重新定位，在进一步整合资源的基础上，发挥该区域的潜在比较优势和竞争优势，从而解决长期以来困扰中国经济的产业结构同构和产能过剩的困局，进而优化产业布局，提升产业能级，提高经济发展的质量和效益。在当下，对于相当一部分国家级新区来说，在其建设过程中将遇到的一个较大难题是产城如何融合。产业化和城镇



化以及二者的互动，是一个国家和地区现代化发展的重要基础。从发展实践来看，如果产业化超前于城镇化，会因城镇配套设施缺乏，出现住房短缺、交通拥挤、资源短缺、环境污染等问题。反之，则会由于城镇化缺乏必要的产业支撑，出现产业空心化、就业不足、收入差距扩大和经济萧条等问题。如果说在早期工业化阶段，出现的主要矛盾是城镇化滞后于产业化，而在产能全面过剩、产业升级缓慢的背景下，将会出现产业化滞后于城镇化的问题。因此，产业化和城镇化相辅相成、互动发展，是推动新型城镇化，乃至应对产业转型发展、城市综合功能提升的必然要求。

第一，产业与城市缺乏合理统一的规划。经济（产业）、社会发展与城市总体规划间缺乏有机联系与协调；新区规模论证与交通、就业、用地和布局等相脱节；产业功能的差异性不显著；产业园区、商务区和居住区功能分离。第二，土地管理制度问题。居住、工业和商业三类用地价格悬殊，导致土地资源不能有效配置；土地用途管理细碎，不符合用地综合发展趋势；土地供应结构性宽松，且高耗费、不集约利用土地现象严重；城乡结合部占用大量土地，被低端利用；农村建设用地占用过大。第三，低密度发展模式阻碍了服务业及低碳化发展。各类新城都存在低密度模式，导致土地使用不集约，缺乏当地就业，对服务业需求不足，不利于形成服务业多元化发展；服务价格高，便利性不足；前往中心城区的消费模式则导致出行成本上升，交通拥堵，不利于低碳化发展。第四，新城的公共服务资源满足不了当地需求。现行财政体制使得公共服务不能随着人口迁移而分散化，导致新城区域公共服务资源供给不足，造成生活不便，运行成本高昂，同时也无法支撑新兴产业和高端产业的发展。第五，新城建设与周边区域发展脱节。“外部资源+特殊政策+异地市场”的开发区模式，容易与周边区域发展脱节，且产业园区、开发区缺乏功能配套，难以成为推动区域整体发展的引擎。

### （三）导致问题的主要原因

第一，规划体系内在产城分割。规划体系，包括城乡规划、产业规划、土地规划、国民经济和社会发展规划、生态规划、园区规划等，在工作目标、功能要求、空间范畴、技术标准、运作机制等方面存在交叉和矛盾，工作机制衔接不畅，存在不同步、不同向现象。第二，行政干预介入微观运行。政府对产业、人口、资金、土地等的不当干预，扭曲了资源配置，导致要素聚集及产业发展偏离最优路径，效率低下，债务与金融风险累积；公共服务集中在大城市，使得人口、产业过于向大