

国家级新区发展报告

2016

国家发展和改革委员会 编



中国计划出版社



国家级新区发展报告 2016

国家发展和改革委员会 编

 中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家级新区发展报告. 2016 / 国家发展和改革委员会编. — 北京: 中国计划出版社, 2016.9

ISBN 978-7-5182-0486-1

I. ①国… II. ①国… III. ①经济开发区—区域经济发展—研究报告—中国—2016 IV. ①F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 195659 号

国家级新区发展报告 2016

国家发展和改革委员会 编

中国计划出版社出版

网址: www.jhpress.com

地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 3 层

邮政编码: 100038 电话: (010) 63906433 (发行部)

新华书店北京发行所发行

北京汇瑞嘉合文化发展有限公司印刷

787mm × 1092mm 1/16 28.75 印张 398 千字

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5182-0486-1

审图号: GS (2016) 2306 号

定价: 98.00 元

版权所有 侵权必究

侵权举报电话: (010) 63906404

如有印装质量问题, 请寄本社出版部调换

国家级新区（以下简称新区）是由国务院批准设立，以相关行政区、特殊功能区为基础，承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。自 20 世纪 90 年代初国务院批复设立上海浦东新区以来，新区的发展已走过了 20 多年的历程，截至 2015 年底，国家级新区数量达到 16 个^①，其中东部地区 7 个，中部地区 1 个，西部地区 6 个，东北地区 2 个，涉及陆域总面积 1.94 万平方公里，海域总面积 2.58 万平方公里，总人口 2350 万人，地区生产总值 3.4 万亿元。新区数量稳步增长，布局不断优化，功能日趋完善，在带动区域经济发展、推进全面改革开放、引领体制机制创新、促进产城融合和城乡一体发展等方面发挥着重要作用。

为加强对新区发展的指导和体制机制创新的支持，近年来，国家发展改革委同国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部联合印发了《关于促进国家级新区健康发展的指导意见》，制定实施了推动新区深化重点领域体制机制创新、推进开发性金融支持新区发展等改革举措，组织召开了国家级新区工作经验交流会暨工作推动会，加强了新区运行监测预测，构建了专门的沟通交流平台。经过各方面共同努力，初步建立了促进新区建设发展的制度规范和政策框架，形成了以新区为主体，国家、省市有关部门联动，共同推动新区健康有序发展的良好局面。

“十二五”时期，新区创新发展不断取得新进展，开发建设总体取

① 2016 年 2 月 3 日，国务院批复设立长春新区，考虑到本报告为年度报告，重点反映 2015 年新区发展情况，因此，未将长春新区计入相关现状数据，但在分报告中予以适当体现。

得了显著成效，推进新区建设已成为国家拓展发展新空间、培育发展新动力的重要举措，是促进产城融合发展、扎实推进以人为核心的新型城镇化的重要探索，是探索建立新机制、引领经济发展新常态的重要实践。

2015年，面对实现“五位一体”总体布局、“四个全面”战略部署的新要求和经济发展进入新常态的新形势，各新区勇担使命，锐意改革，大胆创新，从创新体制机制、加强供给侧结构性改革、激发内生动力等方面探索形成了一批体现新区特色、“叫得响、有影响”的新做法新经验，保持了经济又好又快发展势头，向社会传递出积极信号，展现出适应引领经济发展新常态的新面貌，为全国“四大板块”稳增长、调结构、促改革作出了积极贡献。

“十三五”时期是适应和引领经济发展新常态，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，全面推进落实供给侧结构性改革，推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的关键时期。新区建设发展面临难得的战略机遇，必须适应新形势新要求，增强责任意识、使命意识，努力当好贯彻落实新发展理念、全面推进供给侧结构性改革、引领经济发展新常态的排头兵，积极承担支撑引领经济增长新引擎、体制机制改革新试验田、构建全方位对外开放格局新高地、促进城乡区域协调发展新样板和生态文明建设新示范的重要历史使命，为应对经济下行压力、促进经济迈向中高端水平作出新贡献。

本报告由国家发展改革委地区经济司会同国土开发与地区经济研究所、各新区管委会等编写。在报告撰写过程中，有关省（市）发展改革委、国家测绘地理信息局规划司、国家开发银行规划局等提供了积极支持，在此一并致谢。

编者

2016年6月

序言



总报告 成绩与展望

贯彻新发展理念、培育发展新动能
——全面总结国家级新区发展经验 努力实现“十三五”新区
发展良好开局

一	“十二五”时期国家级新区设立发展的总体情况	3
	（一）建设发展成绩	3
	（二）主要经验	10
	（三）存在的主要问题	14
二	2015 年国家级新区经济社会发展的主要进展	17
	（一）新区保持良好发展态势，继续发挥经济增长新引擎的重要作用	17
	（二）体制机制创新取得新进展，形成一批可推广、可复制的好做法和好经验	35
三	“十三五”时期新区承担着新使命、新任务	39
	（一）新区建设发展面临新环境	39
	（二）新形势赋予新区建设发展新定位	43
	（三）贯彻落实新发展理念指明新区建设发展的新方向	47

四 2016 年新区建设的重点任务	52
（一）稳妥有序推进新区建设，切实发挥好引领示范作用	52
（二）统筹规划、建设、管理三大环节，带动经济结构转型升级	54
（三）统筹改革、科技、文化三大动力，增强新区创新驱动能力	55
（四）统筹生产、生活、生态三大布局，促进新型城镇化建设	58
（五）深化体制机制创新，探索形成新区发展新模式	59



分报告 新区巡礼

建设发展成效篇 ——2015 年国家级新区建设发展情况和 2016 年工作展望

一 上海浦东新区	65
二 天津滨海新区	76
三 重庆两江新区	83
四 浙江舟山群岛新区	91
五 兰州新区	100
六 广州南沙新区	108
七 陕西西咸新区	119
八 贵州贵安新区	122
九 青岛西海岸新区	131
十 大连金普新区	142
十一 四川天府新区	150
十二 湖南湘江新区	156
十三 南京江北新区	163
十四 福州新区	172

十五	云南滇中新区	177
十六	哈尔滨新区	182
十七	长春新区	186

体制机制创新篇

——2015年国家级新区体制机制创新具体实践和2016年重点工作

一	上海浦东新区	190
二	天津滨海新区	197
三	重庆两江新区	203
四	浙江舟山群岛新区	209
五	兰州新区	214
六	广州南沙新区	218
七	陕西西咸新区	224
八	贵州贵安新区	231
九	青岛西海岸新区	238
十	大连金普新区	248
十一	四川天府新区	253
十二	湖南湘江新区	258
十三	南京江北新区	264
十四	福州新区	271
十五	云南滇中新区	276
十六	哈尔滨新区	280

亮点特色展示篇

——2015年国家级新区建设发展与改革创新典型案例

一	上海浦东新区	284
二	天津滨海新区	295
三	重庆两江新区	305
四	浙江舟山群岛新区	315
五	兰州新区	320
六	广州南沙新区	326

七	陕西西咸新区	337
八	贵州贵安新区	340
九	青岛西海岸新区	347
十	大连金普新区	364
十一	四川天府新区	368
十二	湖南湘江新区	371
十三	南京江北新区	378
十四	福州新区	385
十五	云南滇中新区	391
十六	哈尔滨新区	400



附录

附表	407
附图	412
相关文件	432

1

总报告

成绩与展望

2016 国家级新区
发展报告

贯彻新发展理念、培育发展新动能

——全面总结国家级新区发展经验
努力实现“十三五”新区发展良好开局

国家级新区（以下简称新区）是由国务院批准设立，以相关行政区、特殊功能区为基础，承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。“十二五”时期是新区蓬勃发展的重要时期，在“八五”至“十一五”期间国家设立的上海浦东、天津滨海、重庆两江三个新区基础上，2011—2015年，浙江舟山群岛、兰州、广州南沙、陕西西咸、贵州贵安、青岛西海岸、大连金普、四川天府、湖南湘江、南京江北、福州、云南滇中、哈尔滨新区等13个新区相继批复设立。5年间，新区综合实力显著提升、空间布局不断优化、功能定位更趋完善、地位作用进一步突显，对全国经济发展形成了有力的支撑和引领，为深化体制机制创新创造了有益经验。

一、“十二五”时期国家级新区设立发展的总体情况

（一）建设发展成绩

“十二五”时期是我国发展很不平凡的5年。国际金融危机冲击和深层次影响持续发酵，世界经济在深度调整中曲折复苏、增长乏力；国内经济进入新常态，增速换挡、结构调整阵痛、动能转换困难相互交织。面临稳增长、调结构、防风险、惠民生等多重挑战，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，新区锐意改革，着力创新，保持了经济又好又快的发展势头，体现出强劲的抵御风险能力，成为推动产业转型升级的新引领、带动区域经济发展的新引擎、全面扩大开放的新高地和统筹城乡、绿色发展的新平台，对各区域稳增长、调结构、促改革做出了积极贡献。

1. 经济发展总体实力持续增强

“十二五”之前设立的新区，上海浦东、天津滨海、重庆两江新区继续在经济发展的快车道上运行，综合实力进一步增强，地区生产总值约占新区总量的一半，产业结构不断优化，有力带动了所在地区开发开放，并促进了沿海开放向内陆地区延伸。浦东新区力推二次跨越，经济持续平稳较快增长，地区生产总值年均增长约 9.8%，占全市比重比“十一五”期末提高 4 个百分点；人均生产总值达 2 万美元以上，一般公共预算收入年均增长 12.7%，累计完成全社会固定资产投资 8050 亿元左右，第三产业增加值占生产总值比重 70% 左右。天津滨海新区保持了高速发展，地区生产总值年均增长约 17.9%，经济总量占天津市总量的 55% 以上，一般公共预算收入年均增长 22%，5 年累计完成全社会固定资产投资 2.5 万亿元，是“十一五”时期的 2.6 倍，高端高质高新的先进制造业基地初步形成，国家自主创新示范区、创新型城区和 863 计划伙伴城区试点建设取得明显成效，“双创特区”顺利挂牌运营，服务业发展实现量质齐升，增加值年均增长 15.1%，产业结构和质量效益逐步提升，成为京津冀地区重要的增长极。重庆两江新区年均地区生产总值增速 20% 左右，对重庆全市经济的贡献稳步提升，比重约为 15%，内陆现代制造业基地、现代服务业基地、长江上游创新中心、金融中心建设取得重大进展，金融业增加值年均增长 35%，成为新区重要支柱产业。

“十二五”开局，新区发展有所拓展，着眼于深化促进区域协调发展、促进海洋经济发展、深化粤港澳合作等重点领域改革探索，国家相继批复设立了浙江舟山群岛新区、兰州新区、广州南沙新区。浙江舟山群岛新区自设立以来，地区生产总值年均增长在 10% 左右，海洋生产总值年均增长 11.8%，占 GDP 比重达到 70%，海洋装备高附加值订单占比提高到 30% 以上。兰州新区从无到有，地区生产总值自 2011 年的 39.04 亿元迈上百亿元台阶，年均增长 34%。广州南沙新区地区生产总

值总量突破千亿，2014—2015 年同比增长 13.5% 左右，新设企业增长近 3 倍，新增注册资本总额增长 4 倍以上。

“十二五”后期，适应经济新常态，着眼于探索新发展模式，搭建新的创新创业平台，培育稳增长、促转型的区域领头羊，2014—2015 年两年间共设立新区 10 个。这些新区批复设立后，均狠抓项目和资金落实、高端产业集聚发展、基础设施和重点功能区建设，经济发展势头良好。陕西西咸新区加快经济转型，2014—2015 年固定资产投资增长 30%，服务业投资增速 70% 以上。贵州贵安新区 2014—2015 年地区生产总值增长 20%，大数据、装备制造、智能终端等产业发展迅速，直管区信息产业规模总量增长 52.9%。青岛西海岸新区三次产业结构由“十一五”末的 3 : 63 : 34 调整为 2.4 : 48.1 : 49.5，海洋特色更加鲜明，航运物流、海工装备、海洋生物等产业增加值年均增长 16% 以上。大连金普新区经济总量占全市的 30% 左右。四川天府新区积极构建自身发展体系，吸引 200 多家创新创业孵化企业入驻。

2. 空间布局更趋优化

从板块分布情况看，国家级新区布局从东部沿海向中西部内陆地区有序扩展，“十二五”期间，东部和西部地区分别增加了 5 个，中部和东北地区各增加了 1 个和 2 个，新区在区域板块中的分布更趋均衡。其中，东部新区更多发挥着引领体制机制创新、带动全国转型发展、构建全面开放窗口等方面的作用，而中西部和东北地区的新区则更多承担着打造新的区域增长极，探索特色化发展模式的重要任务。新区板块布局的进一步平衡，对于丰富完善新区功能，促进区域协调发展有重要的战略意义。

从新区设立区域和范围的选择看，“十二五”时期，新区在具体区域选择上，实现了由以往更注重培育具有发展潜力的区域转向兼顾区块发展潜力、经济基础和功能定位转变，集约节约发展要求明显提升。特别是自 2015 年起，新批准设立的新区，区域面积大大缩小，区域发展



图 1.1 “十二五”时期国家级新区数量及新增新区数量示意图

基础更加完备。

从新区自身发展的布局看，一是更加重视发展格局的科学规划和顶层设计，新区空间布局更加清晰。上海浦东新区基本形成了以“4+3”重点开发区为主的生产力布局。天津滨海新区基本形成“东港口、南重工、西高新、北生态、中服务”五大产业板块。近年设立的一些新区都将推进多规合一，强化规划管控，建立统一的发展目标、规划蓝图和管理机制作为新区建设发展的首要前提。大连金普新区启动了包括空间开发、城市总体规划、新型城镇化规划、自主创新规划及土地利用、生态文明建设等在内的“1+4+N”规划。二是着力打造富有新区特色，体现新老城区联动、城乡统筹的城镇化格局。特别是随着《国家新型城镇化规划》出台以及中央城市工作会议的召开，新区在转变城市发展方式上走到前列。突出表现在，加快建设新型城市和村镇，成为促进城乡协调发展的样板；加强对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和精细化管控；努力探索智慧城市、生态城市、海绵城市建设；因地制宜地推进特色小镇建设、村居改造等。浙江舟山群岛新区组团式城市形态初具雏形，主城区市政配套设施和综合商务功能不断完

善,旧城有机更新步伐加快。六横、金塘等小城市和一批中心镇加快发展,在全省率先实现美丽乡村创建全域化。重庆两江新区、陕西西咸新区、贵州贵安新区、青岛西海岸新区、湖南湘江新区等都探索走出了特色化的新型城镇化建设路径,城乡面貌得到明显改善。

3. 全方位开放格局加快形成

打造对外开放的重要窗口和功能平台是新区建设发展的重要使命。

“十二五”时期,新区主动融入国家重大战略、加强与自由贸易试验区和海关特殊功能区等融合发展,对外开放水平明显提升,成为引领全方位对外开放的新高地。一是积极融入“一带一路”等国家重大发展战略,对外开放空间和广度进一步拓展。重庆两江新区利用地处“一带一路”和长江经济带Y字形联结点的区位优势,加快对外大通道、大通关、大平台建设,打造水港+空港+铁路港的立体对外交通枢纽及保税港区等,造就了开放口岸高地,成为西部内陆融入全球经济一体化重要窗口。广州南沙新区与陕西西咸新区携手合作,按照“一园三地”的模式建设中俄丝路创新园,推动建立联席会议制度,促进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设优势的融合对接。天津滨海新区依托京津冀协同发展战略,增创对外开放新优势。二是以自由贸易试验区建设等为契机,加快制度创新,营商环境明显改善,对外开放水平显著提高。上海浦东新区第一批122项制度创新举措90%以上落地实施,“十二五”期间服务贸易年均保持两位数增长,截至2015年底,累计吸引跨国公司地区总部245家,认定内地大企业总部和区域性总部153家。以外高桥港和洋山港为主的上海港保持全球第一大港地位,浦东国际机场货邮吞吐量保持全球前三位。天津滨海新区高标准建设自贸试验区,世界500强外资企业中有140家投资新区,5年累计实际利用外资达到555亿美元,利用内资达到3814亿元,年均分别增长12.9%、23.5%。广州南沙新区国内外班轮航线已达88条,其中外贸航线62条。三是积极发挥新区内

特殊功能区作用，搭建开放合作平台，拓展发展空间。天津滨海新区开发区主要经济指标在国家级开发区中保持领先地位，保税区由单一功能区向综合开放区域成功转型，滨海高新区生产总值和工业总产值双过千亿元，东疆保税港区主要经济指标年均增长接近 80%。大连金普新区成立跨境电商综合实验区暨中韩贸易合作区，在跨境电子商务、金融服务、餐饮连锁、影视娱乐、社会教育等现代服务产业探索先行先试，打造对韩服务业合作先行区。广州南沙新区通过南沙港区与内陆合作建设无水港，扩大了对外开放的腹地支撑。陕西西咸新区洽商与韩国等国家的“一园多地”合作，探索跨国园区共建和产业孵化新途径。

4. 生态环境逐步改善

各新区积极统筹生产生活空间与生态建设，不断强化高效集约理念，注重生态环境保护，积极探索绿色生态可持续发展路径，努力打造形成宜居宜业的发展环境。湖南湘江新区充分发挥“两型”社会建设方面的基础和优势，在优化规划顶层设计的基础上，坚守“生态底线”，加强生态环境治理，推进土壤、固废污染防治及生态修复试点示范，结合绿地、山体、水域现状，提升景观品质；全面退出“三高一低”产业，发展绿色产业和绿色能源，以生态修复方式加强遗留用地再利用，为打造人居环境高地提供示范。上海浦东新区生态环境建设力度持续加大，启动实施第六轮环保三年行动计划。天津滨海新区深入实施“美丽滨海·一号工程”，依托中新生态城等项目积极探索宜居城区建设模式，空气、水污染治理，重点污染企业搬迁改造和大港地区异味治理等取得明显成效。青岛西海岸新区实施造林绿化、山体保护和生态修复等工程，开展蓝色海湾整治行动，打造绿色之城、生态之城，国家级生态保护与建设示范区加快推进，森林覆盖率达到 46.7%。陕西西咸新区依循自然山川、河流、塬台、林田等地形地貌，重点打造渭河生态景观带、泾河生态景观带和帝陵遗址生态景观带，构筑南、北、中三条绿色生态景观长廊，绿色城