

国家级新区： 拓展发展新空间

李 湛 黄建钢 等编著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

国家级新区： 拓展发展新空间

李 湛 黄建钢 ◎ 等编著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书为“第二届国家级新区发展论坛暨国家级新区与拓展发展新空间学术研讨会”的论文集,全书分为新空间与新理论、体制创新、开发开放、区域产业、国际比较五个部分,围绕拓展新区发展新空间、新常态下的新区发展、国家新区的发展与再认识、新区制度创新等问题,系统全面地分析和比较了国家级新区发展现状,提出了国家级新区的发展路径、产业布局和战略方向,期望能为国家级新区发展提供理论依据和实践参考。

本书可为区域经济相关理论研究工作者、相关高校师生、国家级新区的理论和实践工作者提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

国家级新区:拓展发展新空间/李湛等编著. —上海:上海
交通大学出版社,2017
ISBN 978-7-313-17144-3

I. ①国… II. ①李… III. ①区域经济发展—研究—中
国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 187283 号

国家级新区:拓展发展新空间

著 者:李湛等

出版发行:上海交通大学出版社

地 址:上海市番禺路 951 号

邮政编码:200030

电 话:021—64071208

出 版 人:郑益慧

印 制:杭州印校印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:23.25

字 数:375 千字

版 次:2017 年 8 月第 1 版

印 次:2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-313-17144-3/F

定 价:78.00 元

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0571—88294385

编辑委员会

主 任 李 湛 黄建钢

委 员 方志华 薛晓波 王建友 周凡璐

前言

PREFACE

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。从新区的成立到开发建设上升为国家战略,其总体发展目标、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。国家鼓励新区进行各项制度改革与创新的探索工作,在辖区内实行更加开放和优惠的特殊政策。国家级新区是国家重大区域发展战略的支撑点与启动点,是国家全面深化改革、推动制度创新的先导区。

从1992年10月上海浦东新区成立,经过了14年,到2006年5月天津滨海新区成立,再过了4年,重庆两江新区于2010年5月成立,然后2011年6月浙江舟山群岛新区成立,直至2016年6月江西赣江新区成立,国家共批准设立了18个国家级新区,其中12家为近3年批准设立。

2015年,国家级新区发展态势良好,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。

国家新区的快速发展,不仅为区域经济发展注入了新的活力,而且成为带动区域经济转型升级的重要增长极,为保持中高速增长作出更大贡献,成为引领经济新常态的排头兵。

如何使国家级新区成为地区经济的增长级,成为国家创新创业的高地,已

成为学术界理论研究和实践探索的一个重要研究方向。为此浙江舟山群岛新区发展研究院联合中国(海南)改革发展研究院、浙江海洋大学、舟山市社科联共同主办,在浙江舟山举办了两届国家级新区发展论坛。论坛得到了国家权威机构、高端智库和高等院校的大力支持,来自国家级新区的代表、智库研究人员、高校专家及媒体共同参与了这两届论坛。

论坛召开后,不仅在研究方面取得一定的成效,同时论坛的影响力也不断提升。中国新闻网、参考消息、中国社会科学网、中国经济新闻网、文汇报、浙江日报、凤凰资讯网、网易新闻、搜狐网等近百家媒体报道、转载论坛盛况,引起了社会各界的广泛关注和好评。

特别是于2016年7月21~22日举办的“第二届国家级新区发展论坛暨国家级新区与拓展发展新空间学术研讨会”,得到了国家发展与改革委员会、国务院发展研究中心的大力支持。

第二届论坛围绕拓展新区发展新空间、新常态下的新区发展、国家级新区的发展与再认识、新区制度创新等话题进行了主题演讲,并就演讲内容开展了互动讨论。论坛的举办促进了各个国家级新区间的共同发展,搭建起各新区研究机构交流合作平台,加快形成了新区发展共识,提升了国家级新区在国家战略中的地位和作用。

为了更好地发挥论坛的作用,进一步促进对国家级新区发展的研究,本次论坛将各位专家学者提交论坛的论文以及部分专家关于国家级新区最新研究成果汇编成册,共收录论文39篇,分为5个篇章,系统全面地分析和比较了国家级新区发展现状,提出了国家级新区的发展路径、产业布局和战略方向,期望能为国家级新区发展提供理论依据和实践参考。本书在编著过程中得到了韩建成、李轶男等论坛会务组成员的帮助,在此一并表示感谢。

编者

2016年11月

新空间 新理论

加快布局国家级新区,拓展新常态下发展新空间	003
对国家级新区的再认识	011
加强“新区”理论的创新和构建,拓展中国再发展新空间	017
浦东适应新常态、以自贸试验为动力推动政府创新的思路与实践	030
国家级新区的空间布局、战略定位和支持政策情况比较	037
“智库”作用:拓展国家级新区发展新空间	048
增强国家级新区创新驱动发展新动力	061
青岛西海岸新区发展新空间拓展研究	066
国家级新区拓展发展新空间的若干问题	076
深化供给侧结构性改革 增强国家级新区发展新动力	085
国家级新区拓展发展新空间动力机制研究	092
国家级新区的功能定位与建设策略	
——以大连市金普新区为例	100

西咸、贵安、西海岸、金普新区的发展趋势	109
国家新区科技创新与拓展经济发展新空间	119
经济新常态下国家级新区应实现经济快速发展	127
国家级新区的功能定位及发展建议	136

体制创新

推进国家级新区建设 发挥示范引领作用	145
关于跨行政区的国家级新区管理体制优化的探讨	153
拓展国家级新区发展新空间的路径	160
国家级新区设立仲裁机构的法治思考	172
国家级新区行政体制改革特点与趋势	178
全力构建创新型产业体系打造区域经济新“增长极”	185
坚持“四个着力”推动跨越发展	205
国家级新区应向创新驱动和改革开放拓展发展新动力	208
西咸新区构建点状布局市镇体系的基本情况 ——兼谈对国家级新区城市功能布局的一点思考	214

开发开放

国家级新区的扩大开放使命 ——舟山新区的开放探索	229
广东珠海横琴新区(自贸区)发展经验对舟山的启示及相关建议	238
国家级新区如何打造区域发展的增长极 ——以贵安新区为例	248
坚持五大发展理念高标准规划建设成都天府新区	253
积极融入国家战略 拓展发展新空间	261

区域产业

关于舟山新区发展的思考与建议	271
国家级新区的产业功能选择与空间布局:理论、实践与思考	280
以中国(舟山)海洋科学城为例 探索浙江舟山群岛新区招商引资新路径	295
国家级新区金融创新与拓展产业发展新空间	303
浙江舟山群岛在沿海国家级新区中的功能定位及建设国际航运中心的 初步思考	312
加快推进舟山国际粮油产业园区建设的对策建议	321
适应群岛新区发展的舟山旅游业发展思考	327

国际比较

美国新区域开发对国家级新区建设的经验启示	335
浅谈韩国新万金开发对国家级新区发展的启示	341
参考文献	349

新空间 新理论



加快布局国家级新区， 拓展新常态下发展新空间^①

摘要：拓展发展新空间是经济新常态下的重大发展思路。国家级新区是经济新常态下快速发展的新空间、对内对外双向开放的新空间、先行先试改革创新的新空间、国家重大战略布局的新空间。国家级新区的发展建设，可以弥补区域发展的短板，促进区域平衡发展，创造新的有效供给，成为经济新常态下的发展新模式、新布局、新体系与新支撑。因此，应当加快布局设立国家级新区，尽快实现每个省级行政区设立一个国家级新区；要改革国家级新区的宏观管理体制，全面推行省级经济管理权限和国家级新区的部省际联席会议制度，试行国家层面对国家级新区的扁平化管理；要明确把快速发展作为国家级新区的发展理念和发展要求，把扩大开放作为国家级新区发展的核心和关键。

关键词：国家级新区 拓展 新常态 新空间

一、国家级新区初步构成发展的新体系和新模式

我国从 1992 年设立第一个国家级新区上海浦东新区，至 2016 年 6 月，国

① 2015 年度第三批国家社科基金重点项目“国家级新区与拓展发展新空间研究”的阶段性成果。

务院共批复设立了 18 个国家级新区。国家级新区成为承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区，其总体发展目标、发展定位等均由国务院统一进行规划和审批，相关特殊优惠政策和权限均由国务院直接批复。现有的 18 个国家级新区分布在 18 个省(市)，其中 12 个为近 3 年批复设立。国家级新区的规划面积小则近 500 平方千米，大则超过 2000 平方千米。2015 年，国家级新区的经济总量超过 3.4 万亿元，占全国经济总量的 5% 左右。

1. 国家级新区的发展已初步体现显著成效和引领效应

2015 年，国家级新区以约占全国千分之二土地面积，承载了全国 2% 的人口数量和 5% 的生产总值，持续引领国民经济快速增长。

“十二五”之前设立的浦东、滨海及两江新区，持续保持经济快速增长，已经成为区域发展的核心增长极。2015 年，浦东新区生产总值 7898 亿元，占上海全市比重 31.9%， “十二五”年均增长 9.8%，高于上海全市 2.34 个百分点；滨海新区则以占天津 19% 的土地面积，承载了 9270 亿元的地区生产总值，占天津市的 56.1%，增速为天津全市第一；两江新区增速约为 13%，同样为重庆全市最高，GDP 达到 2020.5 亿元，占全市比重为 12.9%。

“十二五”期间设立的一系列国家级新区，积极适应经济新常态，致力于重点领域的改革探索，正在成为区域发展的新空间和新动力。以探索海洋经济发展为主题的舟山群岛新区，其在“十二五”期间海洋生产总值年均增长 11.8%，占 GDP 比重达到 70%，2015 年地区生产总值增速为 9.2%，名列浙江全省前列；西海岸新区着力打造海洋特色新区，2015 年实现地区生产总值 2600 亿元、增长 12%，占全市比重 27.9%；贵安新区则努力探索新的发展模式，坚持生态优先，获批国家首批 16 个海绵城市建设试点之一。

2. 国家级新区的发展已初步形成明显特征

国家级新区经过 20 多年的建设发展，在经济功能、社会功能、服务功能、枢纽功能和试点功能等方面都初步形成了一系列显著特征。一是经济增速优势明显。绝大部分国家级新区经济增长速度普遍快于所在区域及全国平均水平。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。二是产业布局特色鲜明。国家级新区根据自身发展特色和国家战略使命形成了具有鲜明特色的产业布局。各国家级新区在产业发展定位上各具特色，注重先进制造业和现代服务业双轮驱动，积极引领产业转型升级。

三是管理机制高效灵活。国家级新区立足不同发展阶段和自身特点，融合建制政府和管委会两种管理体制优势，形成了各有特色、高效运转的行政架构，在经济建设同时，协调强化社会管理和公共服务职能，逐步向相对完整和独立的一级新区政府转变。四是注重枢纽功能建设。国家级新区高度重视新区基础设施和产业配套设施建设，积极创新基础设施建设投融资体系，不断强化整体交通路网规划，充分发挥新区交通枢纽功能。五是规划引领功能明确。各国家级新区高度重视发展规划，以规划引领发展，具有明确的发展定位和清晰的发展格局。六是试点功能不断创新。国家级新区作为国家改革创新的新载体，拥有先行先试的政策优势，通过在改革创新方面先行先试，不断将政策优势转化为发展优势。

3. 国家级新区是我国特殊经济区发展的最新阶段

国家级新区自设立起即在国家重大发展和改革开放战略全局中承担着重要的任务和使命，一般被定位为新经济增长的引擎、增长极，体制机制创新的综合平台、扩大开放的枢纽、高地，统筹区域协调发展的重要功能区等。相比国家各类高新区、经济技术开发区和海关特殊监管区等其他类型特殊经济区，国家级新区是目前我国设立的层次最高、规模最大的综合开发区。在空间范围上，国家级新区基本打破原有行政区划，规划面积远大于其他特殊经济区，涉及利益主体更多，协调难度更大；在建设内容上，国家级新区除重视经济建设之外，还注重社会事务管理和城市功能完善，注重产城融合建设新城；在发展潜力和发展空间上，国家级新区主动融入国家重大战略，注重与自由贸易试验区和海关特殊功能区等融合发展，相比其他类型的特殊经济区具有更大的发展前景。此外，国家级新区均位于国家级优化开发区和重点开发区，地处“两横三纵”的国土开发主轴，直接服务于“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带等国家三大战略，在设置上天然具备区域合作的有利基础，可以以点带面，通过深入推进区域合作，深化省内、跨省区域合作，最大程度拓展发展新空间。

国家级新区的发展现状和潜在前景，已构成我国新时期发展的一个新体系和新模式。

二、国家级新区具有重大且独特的发展新空间

拓展发展新空间是经济新常态下的重大发展思路。新常态下,旧的经济增长模式不可持续,亟须找到新的发展动力和发展空间。“十三五”规划明确提出,“用发展新空间培育发展新动力,用发展新动力开拓发展新空间”。拓展发展新空间包括但不限于拓展区域发展空间、产业发展空间、基础设施建设空间、网络经济空间和蓝色经济空间。国家级新区具备特殊的政策和管理手段,可集聚大量的发展要素,是经济新常态下的发展新空间和增长新动力,也是拓展发展新空间的重要空间载体和政策工具。

1. 经济新常态下快速发展的新空间

国家级新区是实现经济新常态下快速发展的增长新动力和有力保障。国家级新区通常设立于本地区相对欠发达区域,发展基数较小,又被列为重点发展区域,必然具有快速发展的空间。根据非均衡发展理论,在中国这样的大国,发展是不平衡的,不同地区增长速度可以有高有低。经济新常态下不是所有地区都一定发生经济增速下降,应有一些地区仍可保持经济快速甚至高速增长。国家级新区就可以且应当成为快速发展的地区,这样才能避免整体经济增速出现断崖式下跌的情况。国家级新区促进了生产要素集聚和优化配置,可以实现经济快速增长,其增长速度一般都高于所在省(市、区)及全国平均水平,对所在省(市、区)经济增长的贡献度不断提升,弥补区域发展的短板,成为区域新的经济增长极。在新发展理念下的经济发展高速度成为国家级新区发展的新空间。因此,应当充分拓展国家级新区发展的速度空间。

2. 对内对外双向开放的新空间

国家级新区在实践中与中国的扩大开放战略密不可分。国家级新区作为双向开放平台,能够充分利用“两种资源、两个市场”,全方位扩大对外开放,多领域加强对内合作,在更高层次、更宽领域参与全球和区域的竞争与合作。国家级新区一方面通过对外开放引进发展所需的资金、项目、技术和人才,并实施“走出去”战略,融入国际经济体系,另一方面通过对内开放增强发展的内生动力。目前,我国已有的自贸试验区,基本上都是依托国家级新区设立的。国家

级新区正在成为新一批中国开放度最高的区域，实施高度开放的政策，与国际接轨直接参与到国际竞争中去。国家级新区具有广阔的开放发展空间，国家级新区的扩大开放拓展了发展新空间。

3. 先行先试改革创新的新空间

国家级新区通常是若干国家战略和专项先行先试平台的叠加区域。随着中国的改革进入“攻坚期”和“深水区”，国家级新区被赋予特定领域的“先行先试权”，成为新的改革主体，探索不同主题的改革创新经验，推动了区域性发展问题的破解。国家级新区的先行先试和改革创新，能够突破行政体制限制，拉动区域经济增长，加快产业转型升级，领航国家开发开放，促进全面深化改革。因此，国家级新区的先行先试和改革创新，也是拓展发展的新空间。

4. 国家重大战略布局的新空间

针对经济新常态，国家提出“一带一路”、京津冀协同发展与长江经济带三大重大区域发展战略。国家在这三大区域发展战略的关键节点上都设立了国家级新区作为战略的支点和启动点，并实施一系列的重大建设战略项目，积极培育新的区域经济带和增长极。国家级新区的布局，一方面推动着国家发展空间从东部向西部、从沿海向内陆、从经济发达地区向经济欠发达地区不断扩容；一方面串联起长江经济带、“一带一路”、京津冀等各大经济板块的市场链，加快促进东中西部、沿海和内地的区域联动，推动产业的有序转移和承接，推进产业梯度发展。因此，在国家级新区实施国家重大发展战略项目，将拓展出新的发展空间。

5. 有效投资拓展产业发展的新空间

理论与实践表明，新兴经济体结构调整与产业升级的进程，以及经济增长水平在很大程度上取决于新增有效投资。作为一个区域层次多样化的发展中大国，国家级新区在充分考虑自身产业发展实际的基础上，可以充分利用有效投资手段，进行有利于自身长期发展并符合产业发展规律的产业选择，并通过国家级新区战略平台的产业引导，促进生产要素合理流动，承接国际和沿海地区产业转移，拓展产业发展新空间。同时，国家级新区作为重点发展区域，可以通过加强有效投资力度来加快产业发展高地建设，极大发挥产业高地和经济增长极的作用，辐射与带动周边区域产业转型升级与经济更快发展。

6. 城市空间结构调整的新空间

国家级新区的建设,不同于依托的老城区,需要与老城区的功能有明显区别,需要规避老城区传统发展模式的弊端,这意味着国家级新区的建设将要大力加强基础设施建设,拓展新城建设空间。建设国家级新区,需要加强交通干线建设,加强主要工程基础设施建设,充分考虑新区整体布局和功能优化,科学进行产业规划和城市功能空间规划,实现生产、生活、服务等方面的综合平衡。

三、国家级新区的发展问题与对策建议

1. 国家级新区的发展问题

一是国家级新区发展战略尚未确立。国家级新区的发展,尚未确立为我国新常态下区域发展的重大战略,没有定位为经济新常态下新的发展模式、发展体系、发展布局和发展支撑。现有国家级新区的战略布局,宏观分布没有充分体现多元化的区域战略,突出表现为对区域协调发展战略、“一带一路”战略的支撑力度不够,尤其是中部出现了战略缺失,内陆具有点状开放潜力的区域目前还没有布局国家级新区,例如河南、湖北等已布局自贸试验区的部分区域,目前仍未获批设立国家级新区,这对于国家新一轮区域发展和对外开放平台的搭建而言是滞后的;微观布局上,各地区也尚未完全确立把国家级新区打造为所在区域的新增长极的定位,不利于区域协调发展;此外,各新区布局间的空间脉络关系尚未清晰,对于区域合作与整合关系尚未厘清。

二是国家级新区管理体制仍不明确。总体来看,目前国家层面对国家级新区主要是通过所在省(市)政府受理发展项目审批和开展交流沟通,管理体制比较松散,链条比较长。从内部管理体制来看,国家级新区的内部管理体制主要区分为建制政府、管理委员会以及两者合一型三种类型。无论采用哪种管理体制,国家级新区本身的特点都将使其面临着国家级新区与原有行政区划的矛盾、新区内部功能区与行政区之间的矛盾,以及新区经济职能与社会职能之间的矛盾。同时,现有管理体制的局限,将制约着国家级新区快速发展的实现。尤其在宏观上对国家级新区的管理体制不明确、不具体、不落实,与国家级新区的发展要求和重要性不相适应。