

曹云 / 著

国家级新区 比较研究

陕西人文社会科学文库资助项目



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

目 录

第一章 国家级新区的基本情况与战略使命	1
第一节 国家级新区的基本情况	1
第二节 国家级新区的概念厘清	9
第三节 国家级新区的战略使命	19
第二章 国家级新区建设的理论基础	25
第一节 新城建设理论	25
第二节 增长极理论	35
第三节 产业聚集理论	39
第四节 中心城市理论	45
第五节 城市群理论	55
第三章 国家级新区管理开发体制研究	62
第一节 国家级新区的领导体制比较	62
第二节 国家级新区的管理体制比较	68
第三节 国家级新区的开发体制比较	79
第四章 国家级新区产业发展研究	87
第一节 国家级新区的产业布局比较	87
第二节 国家级新区的产业结构比较	96
第三节 国家级新区的产业竞争力比较	111

区、四川天府新区、贵州贵安新区、甘肃兰州新区，现阶段五大城市新区中已有四个上升为国家级新区，显示了国家对于以国家级新区促进西部大开发的战略考量。

第三，在特色产业定位方面，产业功能区定位是对中央赋予综合配套改革试验区战略定位的细化，承载着经济发展方式转变和产业结构优化升级的历史使命。在对新区进行建设时，政府会对国家重大项目布局与产业政策有所倾斜，这些政策比经济技术开发区、高新技术开发区甚至沿海开放城市的政策更为优惠，尤其是在产业定位与产业发展方面，某些政策只能在这些地区先行先试，对外开放的领域也只允许在这些地区选择，加上税收、土地、海关通关和重大项目审批等方面的政策支持，一些重大产业政策从项目的立项上会考虑在此优先布局，这种强烈的示范效应会进一步加快民间资本与外资投资的步伐。

表 1-6 国家级新区产业布局

新区名称	产业布局
浦东新区	包括四大国家级的开发区（外高桥保税区、金桥出口加工区、陆家嘴金融贸易区、张江高科技园区），三个市级开发区（孙桥现代农业开发区、华夏文化旅游区、星火开发区），形成了总部经济高地。
滨海新区	包括九大产业功能区（先进制造业产业区、临空产业区、滨海高新技术产业开发区、临港工业区、南港工业区、海港物流区、滨海旅游区、中新天津生态城、中心商务区），和一个综合性贸易港口——天津港。
两江新区	形成三大板块，即现代服务业、先进制造业、都市综合功能区；十大功能区，即江北嘴中央商务区、保税港区、鱼复现代制造和物流区、龙兴先进制造区、北部都市经济区、空港临港产业区、悦来会展城、蔡家高技术产业区、水复生态产业区、木古出口加工区。
舟山群岛新区	形成以临港工业、港口物流、海洋旅游、海洋渔业等为支柱、具有鲜明海洋特色的开放型经济体系，初步实现了从单一的传统海岛经济向综合的现代海洋经济转型，从潜在的海洋资源优势向现实的海洋经济优势转化。
兰州新区	依托东部、西部两个产业带发展新材料、生物医药、装备制造、临空加工制造、物流产业、综合产业；以水系为轴，打造行政文化中心、旅游休闲中心、商务金融中心和科技研发中心，形成综合服务片区和高新技术产业研发片区。
南沙新区	发展六种产业形态，包括工业、物流、商贸业、金融、科技创新、旅游产业，工业形成“两带四区八园”格局。
西咸新区	依托五大组团，构建以现代农业、高新技术、先进装备制造业、临空产业、仓储物流业、生态文化旅游业和高端现代服务业为主体的现代产业体系。
贵安新区	形成以航空航天为代表的特色装备制造业基地、资源深加工基地、绿色食品生产加工基地和旅游休闲目的地，区域性商贸物流中心和科技创新中心。

合使用；特殊场所用于特殊建筑。

20 世纪 90 年代末，美国借鉴欧洲“紧凑发展”的理念，提出了“精明增长”（Smart Growth）概念。2000 年，美国规划协会联合 60 家公共团体组成了“美国精明增长联盟”（Smart Growth America），确定精明增长的核心内容是：用足城市存量空间，减少盲目扩张；加强对现有社区的重建，重新开发废弃、污染工业用地，以节约基础设施和公共服务成本；城市建设相对集中，空间紧凑，混合用地功能，鼓励乘坐公共交通工具和步行，保护开放空间和创造舒适的环境，通过鼓励、限制和保护措施，实现经济、环境和社会的协调。

精明增长最直接的目标就是控制城市蔓延，其具体目标包括四个方面：一是保护农地；二是保护环境，包括自然生态环境和社会人文环境两个方面；三是繁荣城市经济；四是提高城乡居民生活质量。通过城市精明增长计划的实行，促进社会可持续发展。

就“新城市主义”和“精明增长”两种思想的比较而言，两者在解决城市蔓延的问题上共识颇多，差异主要表现在具体的实施方法上。“新城市主义”强调物质，适用于城市发展的建设阶段，而“精明增长”的理论倾向则更切合城市发展管理层次的需求。

表 2-2 新城市主义和精明增长两种思想的比较

	相同之处	不同之处
新城市主义	以紧凑型的城市空间应对城市蔓延； 提倡设置城市增长边界来	侧重城市空间设计，偏物质，主张通过传统社区生活的营造解决郊区功能分区、景观单调以及低密度扩散问题
精明增长	控制城市蔓延； 公交导向模式（TOD）	侧重发展政策与法规，偏理论，提倡用最少的资金来实现最高密度的城市土地开发，以及对原有废弃土地进行再开发和再利用

与表 2-2 对应，在实践层面，新城市主义主要集中在社区规划上，以美国的“海边”及国内深圳万科的四季花城等为典型案例；精明增长的实践则在城市层面使用广泛，美国有 2/3 的州选择以“精明增长”为主要发展策略。综上所述，二者共同成为应对郊区无序蔓延的代表性理论。

在功能区内以原有的开发区为中心，并把临近的乡镇也一并纳入功能区体系，整体开发。这一体制尽管在操作上更加规范统一，但在现行体制环境下也出现了开发区运作效率下降的问题，这一问题直接导致了“7+1”管理体制的出台。

2010年原南汇区并入浦东新区后，针对新的国家战略和新的空间格局，浦东新区提出了“凸显开发功能，凸显开发区作用，凸显重心下移”的管理体制调整要求，推出了“7+1”的新生产力布局以及相应的新管理体制。此次浦东开发区发展格局调整，根本的目标在于借助大浦东的优势，加快区域的功能开发。

与此同时，为突出开发导向，也按照“上面轻型化、下面扁平化”的行政体制改革要求，新区发布的《关于浦东新区开发区管委会管理事权的意见》，将新区发改委、规土局、建交委、商务委、经信委、环保局等职能部门下放包括经济和社会发展规划和计划、政府投资项目审批、企业投资项目管理、规划土地管理、建设、经贸、环保、科技、综合执法等11项权能下移至开发区，使开发区管委会成为企业办事和政府服务的综合集成平台，以提高政府审批和服务效能，优化商务环境。此外，为加强开发区管委会与新区政府的密切联系，各开发区管委会主任均由分管副区长兼任，以协调管委会下各开发公司的统一运作。

表 3-1 浦东“7+1”管理模式

板块名称	涵盖区域	功能定位	管理体制
上海综合保税区板块	外高桥保税区、洋山保税港区和浦东机场综合保税区	上海国际航运中心和国际贸易中心建设的主要载体	上海市成立了上海综合保税区管理委员会，实行“市级区管”的体制
上海临港产业区板块	重装备产业区、物流园区和主产业区等	海洋工程、大型船用曲轴、石油平台、发电机组等高端制造业	上海市成立了相应的管理委员会，实行“市级市管”体制
陆家嘴金融贸易区板块	内环线与黄浦江围绕区域	上海国际金融中心建设的主要载体	陆家嘴金融贸易区管委会
张江高科技园区板块	张江园、张江东区、银行卡产业园、孙桥现代农业园、南汇国际医学园区和康桥工业园区	浦东新区高新创新科技增长极	张江高科技园区管委会

融中心建设的主要载体。

- 张江高科技园区板块。规划面积 77.45 平方公里，把张江与康桥、国际医学园区等整合在一起，将成为浦东一个新的重要增长极。

- 金桥出口加工区板块。规划面积 67.79 平方公里，把金桥与南汇工业园区、空港工业园区整合在一起，将形成一个先进制造业组团。

- 临港主城区板块。规划面积 74 平方公里，重点发展商业商务、文化教育、旅游居住等功能，着力打造低碳、生态、宜居的新城。

- 国际旅游度假区板块。以迪士尼主题乐园项目为核心，包括三甲港海滨旅游度假区和临港滨海旅游度假区等。

- “1”是指世博商务区板块。世博园区浦东部分规划面积 3.93 平方公里，附近还有后滩 1 平方公里和原环球地块的 3 平方公里。其功能定位、发展规划、管理体制等，还有待进一步明确，但发展潜力巨大。

滨海新区。随着滨海新区进入由点到面、由局部到整体全面开发建设的新阶段，2009 年滨海新区将全面开发开放细化为“十大战役”，力争形成建设新高潮，成为滨海新区新的经济增长点。在此过程中，滨海新区初步形成了西高新、北旅游、中服务、东港口、南重化五大产业板块。

如图所示，在滨海新区五大产业板块中，东部现代港口物流板块，包括东疆保税港区和临港经济区，重点发展国际中转、国际配送、国际采购、国际转口贸易和出口加工，目标是建成中国内地第一个自由港。西部先进制造业板块，包括空港经济区、滨海高新区、开发区西区，重点发展生物医药、新能源、新材料等战略性新兴产业，旨在成为高端产业聚集区和自主创新领航区。南部重化重装板块，包括南港区域，重点发展石油化工、现代冶金、造修船、海上工程设备、高速机车等产业，旨在建成世界级重化产业和重型装备制造业基地。北部休闲旅游板块，包括北塘经济区与中新天津生态城、滨海旅游区和中心渔港，着力发展海滨旅游、总部经济、商务会展、服务外包、文化创意，以及高科技生态型产业。中部金融服务板块，主要承接服务北方经济的任务，重点发展现代金融、现代商业、高端商务等现代服务业，旨在建成世界占地面积最大的金融服务区。

两江新区。两江新区 2010 年获得批复以来，明确提出八大先进制造业基地、六大现代服务业集群、两大中心的产业布局。

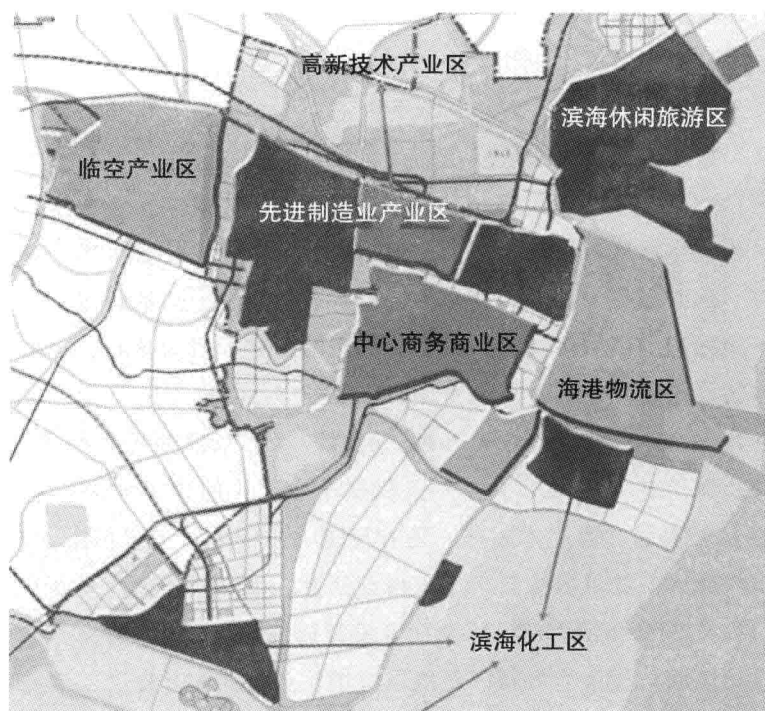


图 4-2 滨海新区五大产业板块示意图*

* 图片来源：《天津市滨海新区城乡总体规划（2008~2020）》。

八大先进制造业基地

- 汽车。以两江国际汽车城为重点，形成“7家国内知名企业+3家国际知名企业”的整车生产格局，集聚一批关键零部件制造、研发、设计企业和机构，建成国内最大汽车生产基地的核心区和世界级汽车城。
- 电子信息。重点发展笔记本电脑、信息家电、通信制造及电子材料等产业，建成亚洲规模最大的笔记本电脑生产基地核心区。
- 高端装备。重点发展重型装备、大型工程机械、发电装备、石化成套装备及智能电网装备。
- 新能源新光源。重点发展高效环保动力电池、光伏太阳能、半导体照明（LED）及蓝宝石、光纤、碳纤维等产业。
- 轨道交通。重点发展城市轨道车辆制造、城际列车车辆及零部件生产、动车组维修。

- 航空产业。与世界航空产业巨头合作，重点发展直升机整机及发动机、航电、航控等关键件。

- 节能环保。重点发展垃圾焚烧发电、烟气脱硫脱硝、污水处理、污泥处理、工业废水处理、湖泊清淤等成套设备。

- 生物医药。重点发展超声医疗、数字医用设备、创新药物、生物制药及医疗器械等产业。

六大现代服务业集群

- 云计算产业。依托 100 万台数据处理服务器，建成国内最大、具有世界影响力的云计算产业基地。

- 国际会展业。培育现代会展特色品牌，建成多层次、多功能、复合型、内陆最具影响的国际会展中心。

- 总部经济。依托金融中心、国际会展中心、物流中心、研发创新中心、商贸中心、科技城、电影城等，重点引入各类银证保、信托、租赁、基金、软件信息、动漫创意以及制造业跨国公司研发、采购、营销、财务和培训功能性区域总部。

- 服务外包业。发展离岸、在岸服务外包及基础软件、嵌入式软件产品、信息技术外包和业务流程外包业。

- 综合运输物流。依托空港、水港以及铁路与高速公路路网，重点发展以保税物流为主的口岸物流、航空物流和专业生产性物流，建立与国际对接的物流网络和公共信息平台。

- 商贸商务业。高起点规划建设“一中心多组团”新城区，打造城市商贸商务新地标。

两大中心

- 长江上游地区金融中心。加快江北嘴金融核心区建设，集聚金融机构，完善要素市场，创新金融产品，勇于先行先试，大力发展各类金融业，建设内陆地区金融机构、资金、人才和市场的核心集聚区，建成国内最大的结算型金融中心和国际知名的离岸金融中心。

- 长江上游地区创新中心。以世纪创新创业城为核心载体，集聚研发创新资源，实施“研发+孵化+产业化”融合创新战略，增强技术创新服务能力，推进科技成果研发及产业化，构建以企业为主体、市场为导向

倍，铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造产值 246.37 亿元，增长 45.0%，电气机械和器材制造产值 255.1 亿元，增长 20.4%，医药制造、仪器仪表也分别增长了 25.6%、12.9%。

在现代服务业方面，2009 年两江新区第三产业占新区 GDP 的比重达到 47.6%，相当于浦东新区 2001 年的水平。2010 年第三产业 GDP 为 464.66 亿元，增长 19.6%，占 GDP 比重达 44%。但主体仍然是传统商贸服务业，金融、信息服务、物流、专业中介、文化科技服务等现代服务业发展明显滞后。2012 年两江新区金融业实现增加值 105.76 亿元，增长了 39.5%，金融业增加值占 GDP 比重为 7.2%。新区金融机构人民币各项存款余额 4275.62 亿元，比年初增加 865.09 亿元，占全市新增存款的 27.9%；人民币各项贷款余额 5117.16 亿元，比年初增加 1051.70 亿元，占全市新增贷款的 49.4%，银行存贷比达到 119.7%。新型金融业发展势头迅猛，实现增加值 34.36 亿元，已占全区金融增加值的 32.5%，显示两江新区新型金融业发展势头良好。

四 舟山群岛新区

舟山市新区是全国海洋经济比重最高的地级市。2012 年，舟山市新区生产总值 853.18 亿元，比上年增长 10.2%。第一、二、三产业增加值分别为 83.06 亿元、382.94 亿元、387.18 亿元，分别比上年增长 5.5%、12.3% 和 9.1%。第一、二、三产业产值比例为 9.7:44.9:45.4。在三大产业中第一产业所占比重低于 10%，产业结构的格局呈“三、二、一”分布，并且二、三产业占舟山市产业的比重几乎相等。舟山群岛新区现已初步形成了以临港工业、港口物流、海洋旅游为支柱的现代化海洋经济体系，且规模在不断扩大。同时，舟山市的经济结构也适时调整，具有综合性和现代化的发展趋势，摆脱了传统经济的发展模式，呈现出第二、三产业协同带动转变的发展态势。

从整体的产业结构变化上看，舟山群岛新区以海洋经济产业为主导的第二产业发展迅速，海洋经济结构趋于合理和优化、综合经济实力不断增强，并呈现出良好的经济发展势头。2013 年海洋经济总产出 2195 亿元，按可比价计算，比上年增长 12.1%；海洋经济增加值 644 亿元，比上年

增长 10.0%。海洋经济增加值占新区 GDP 的比重为 69.1%，比上年提高 0.4 个百分点。

舟山群岛新区是八大国家级新区中第一产业比重最高的新区，渔业是其传统优势产业。2012 年舟山群岛新区农业总产值为 1636653 万元，渔业总产值为 1477327 万元，渔业总产值占舟山农业总产值的 90.2%。

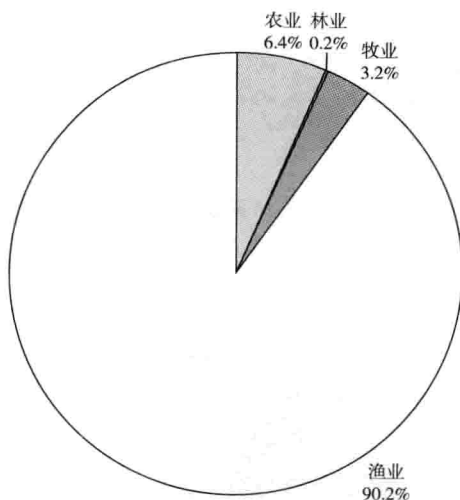


图 4-36 2012 年舟山群岛新区第一产业各行业结构

2013 年舟山群岛新区工业总产值 1750.43 亿元，比上年增长 10.4%。规模以上工业总产值 1350.77 亿元，增长 10.3%；工业销售产值 1312.79 亿元，增长 10.9%；工业产销率 97.2%。其中，临港工业完成总产值 1095.27 亿元，增长 9.1%，占规模以上工业总产值的比重为 81.1%。规模以上工业中，重、轻工业分别完成工业总产值 1051.06 亿元和 299.71 亿元，分别增长 12.0% 和 4.8%，重轻工业比为 78:22。年末有工业总产值上亿元企业 158 家，比上年末增加 8 家，实现工业总产值 1251.88 亿元，比上年增长 12.0%，占全部工业总产值的比重为 71.5%。全市规模以上工业增加值 264.50 亿元，按可比价计算，比上年增长 9.3%。产业集聚区实现规上工业总产值 474.81 亿元，比上年增长 15.7%，拉动规模以上工业总产值增长 5.3 个百分点。

从舟山群岛新区规模以上工业产值情况来看，船舶修造业、石油化工

舟山群岛新区“一体一圈五岛群”的空间结构中，“一体”是指舟山岛，是舟山群岛新区开发开放的主体，也是构建海上花园城的主体区域，将重点构筑舟山海洋科学城、舟山岛南部花园城市带、舟山岛中部生态保护带、舟山岛北部海洋新兴产业带“一城三带”发展格局。“一圈”是指建设大宗商品储运中转加工交易中心核心圈，包括岱山岛、大长涂岛、鱼山岛、衢山岛、大小洋山岛等区域，是舟山群岛新区打造国际物流岛的核心区域。“五岛群”分别指：普陀国际旅游岛群、六横临港产业岛群、金塘港航物流岛群、嵊泗渔业和旅游岛群、特色海洋生态岛群。

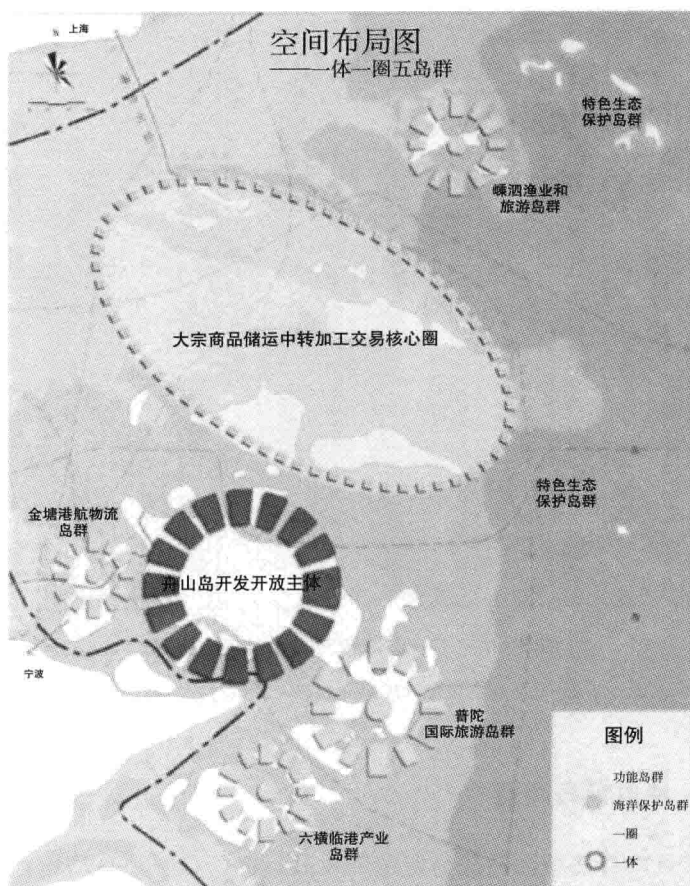


图 5-9 “一体一圈五岛群”的空间布局

* 图片来源：《浙江舟山群岛新区发展规划（2012~2020）》。