

# 中国新城新区转型发展趋势研究

冯 奎

(中国城市和小城镇改革发展中心,北京 100045)

**摘要:**新城新区作为工业化、城镇化的重要平台,经过30多年发展已形成庞大体系。但新城新区在一些地方过度扩张发展,由此带来一些问题。在经济新常态背景下,新城新区必须转型发展,未来将呈现十大特征:新城新区的定位从模糊状态转向清晰明确,新城新区建构起较为完整的体系,转型从粗放走向集约、从低效迈向高效,产城融合成为新城新区主要空间布局形式,政府与市场协作的开发模式将会得到更加广泛的利用,试点性示范性政策将会更多惠及一般性新城新区,更加注重在已有新城新区的基础上进行功能叠加与提升,新城新区成为中外合作的重要平台,新城新区将更多采取进位与淘汰并存的管理机制,核心能力建设成为新城新区获得竞争力的主要方式。

**关键词:**新城新区;转型;新常态;城镇化

**中图分类号:** F299.21      **文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-7685(2015)04-0001-10

新城新区是中国工业化、城镇化发展的重要支撑,目前惯性发展的力量依然强大。在经济新常态背景下,新城新区必须转型发展。未来,新城新区发展的政策体系将不断完善,新城新区将迎来新的发展阶段。

## 一、中国新城新区数量众多,已形成庞大体系

广义上讲,新城新区是为政治、经济、社会、生态、文化等多方面需要,由主动规划与投资建设而成的相对独立的城市空间单元。新城新区包括:经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、边境经济合作区、出口加工区、旅游度假区、物流园区、工业园区、自贸区、大学科技园,以及产业新城、高铁新城、智慧新城、生态低碳新城、科教新城、行政新城、临港新城、空港新城等等。截至2014年10月,中国新城新区发展的基本情况是:

### (一)新城新区数量众多、结构趋于完整

据不完全统计,截至2014年10月,县及县以上的新城新区数量超过3000个。其中,国家级新区11个;各类国家级经济技术开发区、高新区、综保区、边境经济合作区、出口加工区、旅游度假区等约500个;各类省级产业园区1600多个;较大规模的市级产业园区1000个;县以下的各类产业园上万个。

1. 国家级新区成为新城新区的龙头。2014年,西咸新区、贵安新区、大连金普新区、青岛西海岸新区、成都天府新区等一批国家级新区相继成立。加上已有的浦东新区、天津滨海新区等,这类国家级新区达11个,它们的规划统一由国务院审批,是体现国家战略的空间载体。

2. 国家级经济技术开发区、高新区成为新城新区的骨干。截至2014年10月,国家级经济技术开发区有215个,国家级高新技术产业开发区有115个。此外,还有国家级保税区、边境合作区、出口加工

作者简介:冯 奎,中国城市和小城镇改革发展中心研究员。

区等,它们在推动经济发展与体制创新上都发挥骨干带动作用。

3. 省(市、区)级各类新城新区成为新城新区系统的重要支撑。各省级层面的新城新区有 1650 个,较大规模的市级新城新区有 1000 多个(见表 1)。其中,32 个省(市、区)中 20 个达到平均每县(县级市、市辖区)1 个新城新区。广东省新城新区县均数量最多,平均每县(县级市、市辖区)1.78 个。其次为山东、四川,平均每县有(县级市、市辖区)1.37、1.05 个新城新区。

表 1 各省(市、区)新城新区数量

排名	省(市、区)	数量	排名	省(市、区)	数量	排名	省(市、区)	数量	排名	省(市、区)	数量
1	广东	215	9	河北	152	17	陕西	96	25	天津	41
2	山东	190	10	湖南	148	18	广西	90	26	新疆	38
3	四川	190	11	湖北	138	19	甘肃	80	27	宁夏	32
4	安徽	172	12	贵州	121	20	吉林	73	28	北京	30
5	江苏	168	13	黑龙江	119	21	云南	67	29	海南	21
6	河南	157	14	辽宁	118	22	重庆	66	30	青海	21
7	福建	155	15	江西	105	23	内蒙古	62	31	西藏	9
8	浙江	153	16	山西	99	24	上海	48	32	澳门	1

(二) 新城新区成为重要经济增长极

1. 东部主要国家级新区占所在市 GDP 总量的 30%。据统计推算,东部地区的上海浦东新区、天津滨海新区、浙江舟山群岛新区、青岛西海岸新区、大连金普新区等主要的国家级新区 2014 年 GDP 基本超过全市 GDP 总量的 30% 以上。相比较而言,中西部新城新区 GDP 占全市 GDP 比重则大大降低。天府新区的比重最高,约占 15%,而贵安新区低于 2%。这表明,东部地区新城新区作为经济增长极的作用明显,中西部新城新区的增长极作用相对较小。

2. 国家级高新区与经济开发区贡献的 GDP 占全国近 1/4。2014 年 8 月 114 个国家级高新区实现工业总产值 19.7 万亿元,实现增加值 5.8 万亿元,占全国 GDP 比重达 10% 以上;工业增加值占同期全国第二产业增加值比重的 16%,出口创汇占同期全国外贸出口总额的 16.9%,上交税额达 1.1 万亿元,出口总额为 3700 亿美元。从已发布的 2014 年 1~9 月份数据看,全国 215 个国家级经济技术开发区实现地区生产总值超过 5.6 万亿元,占全国的 13.4%,财政收入超过 1 万亿元,税收收入为 9089 亿元,同比分别增长 15% 和 13.3%,增幅分别高于全国 1.8 和 5.9 个百分点。作为开放的平台,国家级经济技术开发区实际使用外资和外商投资再投资金额是 2841 亿元,同比增长 8.6%,实现进出口总额超过 4 万亿元,同比增长 15.1%。

(三) 新城新区空间分布较为集中

从全国看,据不完全统计,东部、中部、西部、东北省级和市级以上较大的新城新区数量分别是 1173、819、872、310 个。长三角、珠三角、京津冀、成渝、中原、长江中游、哈长等七个城市群集聚了 1473 个新城新区,占全国新城新区总数的 46.9%(见表 2)。

表 2 新城新区在主要城市的分布

城市群	新城新区(个)	城市
长三角	436	上海、南京、苏州、无锡、常州、徐州、镇江、扬州、南通、泰州、淮安、盐城、连云港、宿迁、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、台州、金华、温州、丽水、衢州、舟山、合肥、芜湖、滁州、马鞍山、淮南
珠三角	95	广州、深圳、香港、珠海、惠州、东莞、肇庆、佛山、中山、江门、澳门
京津冀	223	北京、天津、石家庄、张家口、秦皇岛、唐山、保定、廊坊、邢台、邯郸、衡水、沧州、承德
成渝	150	成都、绵阳、德阳、眉山、遂宁、内江、南充、资阳、简阳、自贡、广安、达州、重庆主城区、涪陵、合川、永川、江津、大足

续表2

城市群	新城新区(个)	城市
中原	74	郑州、洛阳、开封、新乡、焦作、许昌、漯河、平顶山、济源
长江中游	395	武汉、黄石、黄冈、鄂州、孝感、咸宁、仙桃、天门、潜江、宜昌、荆州、荆门、长沙、岳阳、常德、益阳、株洲、湘潭、衡阳、娄底、南昌、九江、景德镇、鹰潭、上饶、新余、抚州、宜春、吉安、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、池州、滁州、宣城、六安、淮南、蚌埠。
哈长	100	哈尔滨、长春、吉林、大庆、齐齐哈尔、牡丹江、延吉、四平

#### (四) 出现超大型新城新区

据不完全统计,截至2014年10月,全国超1000平方公里的新城新区数量约25个。其中,在各省(市、区)中面积排名第一的新城新区,16个超过1000平方公里。武夷新区、新疆米东新区、大连金普新区的面积分别达4132平方公里、3407平方公里、3357.6平方公里。尤其值得关注的是2014年4个国家级新区相继获批,总面积超过8650平方公里,超过1992~2012年所有获批其他新城新区面积总和(此处不计入舟山群岛新区)。

#### (五) 新城新区是城镇化的重要平台

以北京与上海为例,2005~2014年,北京市新增加的常住人口中40%以上集中在城市发展新区。上海浦东新区是我国开发进度最快、人口增长最快的新区之一。1990年第四次人口普查时,浦东新区的常住人口为138.8万人,占上海市总人口的10.4%。2014年,浦东新区常住人口为550多万,占上海市总人口的23%。也要看到,新城新区人口密度较低的现象十分突出。从32个省级单元面积排名第一的新城新区看,25个新城新区的人口密度均低于每平方公里1000人。其中,有10个新城新区每平方公里只有500人以下,兰州新区为806平方公里,人口为10万人,曹妃甸新区为1869.4平方公里,人口为22万人。这些新城新区每平方公里都只有100多人(见表3)。

表3 部分新城新区的面积与人口

省份	新区名称	面积(平方公里)	人口(万人)
广东	茂名滨海新区	1688	180
山东	青岛西海岸新区	2096(陆域) 5000(海域)	171
四川	成都天府新区	1578	580~630
江苏	南京江北新区	2438	168
安徽	马鞍山博望新区	332	20
河南	大郑东新区	1806.4	206.5
福建	武夷新区	4132(中心城区)	66(中心城区)
浙江	舟山群岛新区	1440(陆域) 2.08万(海域)	112.1
河北	曹妃甸新区	1869.4	22
湖南	长沙湘江新区	1200	135
湖北	汉口北新区	1000	50
贵州	贵安新区	1795	73
黑龙江	七台河金沙新区	487	12
辽宁	大连普湾新区	3357.6	100
江西	红谷滩新区	350	140
山西	太原南部新区	260	105
陕西	西咸新区	882	150
广西	南宁五象新区	275	150
甘肃	兰州新区	806	10
吉林	长春空港经济区	423	30

续表 3

省份	新区名称	面积(平方公里)	人口(万人)
重庆	两江新区	1200	350
内蒙古	呼和浩特新城	700	58
上海	浦东新区	1210.4	550
天津	滨海新区	2270	263
新疆	米东新区	3407	29.8
云南	呈贡新区	541	40
宁夏	宁东化工产业园	645	7
北京	亦庄新城	508.5	70
海南	洋浦经济开发区	69	6
青海	德令哈工业园区	92.67	10
西藏	拉萨东城新区	75	7~8.5
澳门	澳门新城区	7.3	11~12

(六) 以低碳、智慧为内容的新城新区发展迅速

截至 2014 年 10 月,全国提出“低碳生态城市”有关建设目标的地级城市已达 380 个,占全国城市总数的 57.6%。此外,全国超过 70% 的地级城市提出智慧城市概念。这类低碳、生态、智慧新城新区往往是在原有城区功能上的叠加与深化,体现了新城新区向集约高效方向的迈进。

二、推动新城新区不断发展的主要因素

改革开放以来,新城新区一轮热潮接着一轮热潮向前发展,最根本原因是新城新区成为中国工业化、城镇化、信息化、农业现代化的重要空间平台,全面参与到中国现代化进程中。只有抓住这一点,才能深入理解中国新城新区的合理性、内生动力,才能真正理解尽管宏观政策不断变化,但新城新区发展仍然存在强大的惯性力量,数量上不断增加。

(一) 新城新区是推动中国经济增长的发动机

改革开放之后,面临的最大问题是以经济建设为中心,迅速做大经济总量。新城新区可为工业提供空间,能通过特殊优惠政策吸引外资,灵活地进行中外企业合作,是名副其实的经济增长的“发动机”,因而成为各地推动经济增长的“法宝”。上世纪 80 年代以来,在各级政府推动下,全国由南向北,由东向西普遍设立各类经开区、高技术园区,后来又有保税区、边境经济合作区、旅游度假区等,政府行为的重要内在动因就是推动经济增长。相比较而言,美国、英国、日本等国家,在新城新区发展中,也有推动经济增长、促进经济发展的原因考虑。但由于体制不同,都没有像中国这样通过政府行为大规模建立各类新城新区的形式。如,美国 1880 年始建的普曼是工业革命以来第一座具有一定规模和相对完整社会功能的工业新城,也是美国现代新城的起源。建立工业新城的目的之一是资本家希望通过改善工厂环境,提高企业产出效率,实现资本双赢。

(二) 新城新区是中国城镇化发展的重要载体

改革开放之初,由于长期以来实行城乡分割的二元户籍管理制度,农村人口难以进城生活与就业。改革开放后,一系列制度探索与突破,逐渐打破这一藩篱,大量农村剩余劳动力进城打工,成为农民工。同时,通过就业、升学等途径进入城镇并且留在城镇的人口不断增加。21 世纪以来的第一个十年,城镇化率年均增长 1.35 个百分点,每年城镇新增人口 2200 万人。截至 2013 年底,我国城镇化率达 53.7%,城镇人口数量为 7.4 亿人。预计 2020 年将达 60%,未来 20~30 年,还将有 2~3 亿人成为城镇化人口,城镇人口有望达 10 亿。我国是世界上人口规模最大的国家,在过去 30 多年中,我国也是城镇化数量和规模最大的国家。中国相对较好地解决了新增城镇人口的去向问题,基本途径就是老城区消化一部分人口,另外就是通过新城新区的建设承载大量进城人口。

### (三) 新城新区可提供解决既有城市问题较为可行的方案

我国新城新区解决的问题主要有:一是缓解大城市人口压力问题。上海、广州等特大型城市,主要通过建设卫星城的方式疏导人口。二是产业疏导问题。如,首钢外迁至唐山市曹妃甸,河北省在唐山市建立曹妃甸新区。三是居住问题。在一些城市周边出现以房地产开发为主的新城,其主要功能就是居住。四是旧城改造与保护问题。如,苏州市老城区东西两侧分别开发建设有新加坡工业园和苏州新区,新区发展与旧城保护相结合,取得较好效果。五是发展空间的限制问题。如,杭州由于西湖及山体的限制,在建成区西南发展受到限制,最终制定跨江发展的战略,建设钱江新城成为新的城市中心。

### (四) 新城新区是城市建立或提升新的功能区的重要平台

区域发展环境发生重大发展变化之后,一些城市面临行政区划调整,或需要进行新的功能定位,新城新区往往成为发展新功能的新空间。一是围绕新的行政中心建立新城。城市的行政中心位置迁移后,需要进行部分新城建设以满足需要。如,合肥市将行政中心南移,建立滨湖新区以满足需要。二是建设高铁新城。如,一些地方围绕高铁站点建立高铁新城。三是建设港口等重大项目需要新城配套。如,为建设上海国际航运中心,洋山港项目启动,上海芦潮港项目据此立项、规划并建设。四是建设科教新城、生态新城、低碳新城。如,为进一步引进海外人才,为科技孵化创造好的空间平台,杭州市规划建设未来科技城。近年来,许多城市兴建生态新城、低碳新城,以此探索新型城镇化的发展方向。

### 三、新城新区发展中出现的一些突出问题

我国新城新区数量不断增多、面积不断扩大,除合理性的因素外,还有一些非理性因素。如,地方求新、贪大、求洋;地方可以获得土地并使用土地管理政策助长新城新区在空间上扩展;政府不计债务规模及后果的投融资开发模式为“造城运动”推波助澜;对新城新区缺乏有力的调控与规范。以上动因多年来同时存在,导致新城新区在一些地方过度扩张发展,由此带来一些问题。

#### (一) 新城新区数量过多

有的地方不顾实际,盲目规划建设新城,导致部分新城有城无产或有城无人。这些新城既有临港新城、三四线城市的新区,也有沿海地区部分号称“生态”、“低碳”的新城新区,还包括各地竞相发展的高铁新城新区。2014年,有媒体发布“中国大陆城市‘鬼城’指数排行榜(2014)”,50个地级城市榜上有名,它们的城区人口与建成区面积之比小于0.5或略高于0.5,即1平方公里人口只有不到5000人,小于住建部规定的城市用地标准,即每1平方公里建成区容纳1万人口。排名靠前的某城市每平方公里建成区只有700人。

#### (二) 土地处于低效利用状态

我国工业用地比例达26%,发达地区的一些城市甚至达40%、50%,而发达国家只有7%、2.7%。目前,城镇工矿建设用地中,处于低效利用状态的为5000平方公里,占全国城市建成区的11%。新城新区在土地利用方面,主体功能定位不清、空间布局混乱、空间利用效率不高的问题,成为较普遍的现象。

#### (三) 有的地方不计成本进行开发

我国新城新区开发过程中,政府主导性色彩较浓。政府没有信用评价等级,且又具有统筹协调各类资源的巨大优势,使地方在新城新区投资中,不计成本、责任不清、管理混乱、不用承担后果等现象十分突出。当以上现象与“土地财政”模式融资结合起来,问题可能趋于螺旋式的恶化。中国科学院地理科学与资源研究所的研究表明,在现行财政体制下,地级市财政收入的30%~35%、县级市和县财政收入的50%~70%来源于土地出让和房地产开发收入,这是一种典型的土地财政。一旦停止政府供地,政府就可能“断奶”,财政就难以持续。为避免财政危机,政府会千方百计通过多种途径出让土地。近些年,愈演愈烈的地方融资平台负债规模日渐增加,一届政府接着一届政府扩大地方融资和负债规模,出现“新官不理旧财”、“借钱没想还钱”的局面。

#### (四) 新城新区缺乏独特的定位与鲜明的个性

我国正在建设的新城新区,规划、开发、建设时间都较短,存在急功近利的行为。新城新区在规划理念上照搬超抄现象严重,用标准化组建新城新区的方式突出。一些新城新区的基本配件就是高大的行政办公楼作为门面,一排排标准化的工业厂房充斥其中,马路宽广、花坛四处摆放。在新城新区,没有特色和个性,看不到历史文化沉淀。除了表象的千城一面,就是功能定位的雷同。高铁新区普遍定位是发展工业园区、物流园区。在现有规划中,很多都是描绘未来高端商务区、商贸流通区及未来城市中心的远景形象。如,在能找到明确城市定位的29座高铁新城,有20座都提出要发展商务中心、高端服务业,明确提出要建设新的城市中心的则有11座。

#### (五) 新城新区缺乏顶层设计与科学规划

各地热衷新城新区建设,大搞所谓的“城市综合体”,说明地方政府在理解中央城镇化政策上出现严重偏差,很有可能影响未来城镇化有关政策的落实,特别是针对农民工市民化问题、城市发展模式转变等问题。社会上对地方的做法反响也十分强烈,担心是新一轮“城镇化投资大跃进”。如果不及时规范和引导,必定造成社会的不良反响,加剧大拆大建所引发的社会矛盾。

### 四、国家已释放有关新城新区必须转型发展的重要信号

#### (一) 新城新区发展将步入稳定周期

新常态背景下,经济的最大特点是速度“下台阶”、效益“上台阶”。先进生产力将不断产生和扩张,落后生产力将不断萎缩和退出。从过去30多年的经验看,新城新区发展与中国工业化、城镇化的进程相耦合。新城新区的快速发展是快速工业化、城镇化的支撑力量。同时,快速工业化、城镇化进程也为新城新区的激增提供极为有利与宽松的环境。在新常态的发展条件下,中国工业化、城镇化的进程将从速度优先型向质量优先型转变,速度优先型的政策体系面临调整。这样,一些打着新城新区名义的“政绩工程”、“面子工程”、“鸡肋工程”、低效工程,将不再受到政绩激励与政策鼓励,甚至会受到限制。

#### (二) 《国家新型城镇化规划》将新城新区纳入统一规划管理

2014年3月颁布的《国家新型城镇化规划(2014-2020)》提出,要严格新城新区设立条件,防止城市边界无序蔓延。因为中心城区功能过度叠加、人口密度过高或规避自然灾害等原因,确需规划建设新城新区,必须以人口密度、产出强度和资源环境承载力为基准,与行政区划相协调,科学合理编制规划,严格控制建设用地规模,控制建设标准过度超前。规划提出,要统筹生产区、办公区、生活区、商业区等功能区规划建设,推进功能混合和产城融合,在集聚产业的同时集聚人口,防止新城新区空心化。加强现有开发区城市功能改造,推动单一生产功能向城市综合功能转型,为促进人口集聚、发展服务经济拓展空间。《国家新型城镇化规划(2014-2020)》中专门设章节进行新城新区规划,一方面提升新城新区发展的战略意义;另一方面对政出多门的新城新区规划思路进行统一。国家新型城镇化规划提出严格新城新区设立条件,将对未来新城新区发展产生方向性的影响。

#### (三) 新城新区用地受到严控

国土资源部于2014年下发《关于推进国土节约集约利用的指导意见》,提出建设用地总量要严格控制。实施建设用地总量控制和减量化战略,城乡建设用地总量控制在土地利用总体规划确定的目标之内,努力实现全国新增建设用地规模逐步减少,到2020年,单位建设用地二、三产业增加值比2010年翻一番,单位固定资产投资建设用地面积下降80%,城市新区平均容积率比现城区提高30%以上。该意见提出,土地利用结构和布局要不断优化。实施土地空间引导和布局优化战略,完成全国城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线划定,引导城市建设向组团式、串联式、卫星城式发展,工业用地逐步减少,生活和基础设施用地逐步增加,中西部地区建设用地占全国建设用地的比例有所提高。尤其是,该意见提出要严控城市新区无序扩张。严格城市新区用地管控,除因中心城区功能过度叠加、人口密度过高或规避自然灾害等原因外,不得设立城市新区;确需设立城市新区的,必须以人口密度、用地产出强

度和资源环境承载能力为基准,以符合土地利用总体规划为前提。按照《城市新区设立审核办法》,严格审核城市新区规划建设用地规模和布局。制定新区用地扩张与旧城改造相挂钩的方案,促进新旧城区联动发展。该意见的有效期是8年,也就是到2022年,新城新区的建设用地总体上处于严控状态。

#### (四) 举债造城不计后果的情况将受到遏制

新《预算法》已经施行,规定地方政府可以在国务院确定的限额内,通过发行债券的方式筹措资金。2014年10月,国务院办公厅首次发出《关于加强地方政府性债务管理的意见》。《意见》提出,赋予地方政府依法适度举债融资权限,加快建立规范的地方政府举债融资机制。同时,坚决制止地方政府违法违规举债。《意见》提出,要防范风险,牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线,切实防范和化解财政金融风险。工业园区、开发区自设的部分平台将失去设立依据,受到的冲击较大。这意味着地方政府在未来新城新区开发中,必须考虑政府与市场相结合的方式,对于政府债务风险有较强的防范意识与防范措施。大面积扩张式建设新城新区的现象有可能失去投融资的支持。

#### (五) 清理规范税收等优惠政策

2014年12月,国务院颁发《关于清理规范税收等优惠政策的通知》,提出全面规范税收等优惠政策,有利于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;有利于落实国家宏观经济政策,打破地方保护和行业垄断,推动经济转型升级;有利于严肃财经纪律,预防和惩治腐败,维护正常的收入分配秩序;有利于深化财税体制改革,推进依法行政,科学理财,建立全面规范、公开透明的预算制度。《通知》提出要统一税收政策制定权限,规范非税等收入管理,严格财政支出管理。未经国务院批准,各地区、各部门不得对企业规定财政优惠政策。对违法违规制定与企业及其投资者(或管理者)缴纳税收或非税收入挂钩的财政支出优惠政策,包括先征后返、列收列支、财政奖励或补贴,以代缴或给予补贴等形式减免土地出让收入等,坚决予以取消。其他优惠政策,如代企业承担社会保险缴费等经营成本、给予电价水价优惠、通过财政奖励或补贴等形式吸引其他地区企业落户本地或在本地缴纳税费,对部分区域实施的地方级财政收入全留或增量返还等,要逐步加以规范。

### 五、未来新城新区的发展将呈现十个转型特征

#### (一) 新城新区的定位从模糊状态转向清晰明确

新城新区在发展中也有成绩,也有问题。国家层面的规划以及多个部委的政策文件,着眼于中国新城新区在经济社会中的战略角色,进行规划与指引。从本质上说,社会各方面指出新城新区存在的问题,恰恰说明新城新区战略地位的重要、发展好新城新区意义重大。

与发达国家的新城新区不同,中国的新城新区是国家工业化、城镇化发展战略的重要组成部分。将在未来发挥不可或缺的历史性作用。以国家级新区为龙头,以国家级经济技术开发区、国家级高新技术产业区等为骨干,以各省(市、区)的开发区、工业区,各类新城为基础支撑的新城新区,将成为国家战略的重要组成部分。2014年,国务院办公厅《关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见》明确指出,国家级经济技术开发区要建设成为带动地区发展和实施区域发展战略的重要载体,成为构建开放型经济新体制和培育外资新优势的排头兵,成为科技创新与绿色集约发展的示范区。

2014年,国家提出2020年国家高新区战略提升行动的总体目标:到2020年,努力将国家高新区建设成为自主创新的战略高地,培育和发展战略性新兴产业的核心载体,转变发展方式和调整经济结构的重要引擎,实现创新驱动与科学发展的先行区域,抢占世界高新技术产业制高点的前沿阵地,充分发挥国家自主创新示范区、国家高新区的核心载体作用,以更强大的创新能力服务于创新型国家建设。

#### (二) 新城新区建构起较为完整的体系

目前,我国已形成包括3000多个新城新区在内的多层次、多类型的新城新区体系。步入新常态,经济增长的速度有所放缓,工业化、城镇化高速增长时期已经结束。新城新区从总体而言将进入内涵式增长的新阶段。今后,我国新城新区的数量将趋于稳定,增速有所减缓。今后,新城新区应根据不同类型

采取不同的发展模式。一是处于消化时期,基本不增。比较突出的是大学城。1999年开始开发的“廊坊大学城”至今仍成为人们诟病的对象。此后,全国共兴建有50多座大学城,普遍问题是炒作概念、使用率较低。考虑到大学入学人数趋稳甚至降低的基本情况,这类大学城不可能再有较多增加。二是极少量的增加,但影响巨大。国家新区在开发时序上具有从东部沿海地区逐渐向内陆转移的趋势。考虑到国家战略的需要,未来还可能会在一些重要的功能区或重要战略位置上设立国家新区。三是基本稳定、缓慢增长。国家高新区自1998年开始兴办。截至2012年,总数达114家,范围遍及全国内地除西藏之外的所有省、区、市。截至2014年6月,全国共有国家级经济技术开发区215家,内地每个省区均有分布。其中,江苏省最多,有25家,其次是浙江20家,山东15家。国家级经济技术开发区经由摸索发展时期、高速发展时期、稳定发展时期,已进入基本稳定期。四是有较多增长,随后减缓。2014年统计已规划或在建高铁新城约120个,已建设较为完备的高铁新城49个,在东部沿海区域与南部发达地区分布尤为密集。我国仍处于城镇化较快发展阶段和高速铁路大发展时期,预计高铁新城仍会有较多增长,但之后将趋于减缓。五是持续增长,具有方向性意义。这主要指用市场化手段,或以市场开发为主,并与政府相结合建设起来的各类小型化的新城新区,如智慧新城、低碳生态新城。

### (三) 转型从粗放走向集约,从低效迈向高效

在土地利用方面,未来新城新区的土地管理将会日趋严格,增量严控、存量盘活的方向基本确定。土地开发利用的动态监管将会进一步加强,闲置、低效利用土地的成本增大。在资源节约、环境准入门槛方面,未来将会更加严格。在此前提下,未来新城新区发展的一个方向就是大力发展节能环保产业,提高能源资源利用效率,减少污染物排放,防止环境风险。总之,步入新常态的发展环境后,经济指标方面的要求仍是新城新区发展的重要内容,但已不是唯一内容。有关部门提出要进一步完善《国家级经济技术开发区综合发展水平评价办法》,把创新能力、品牌建设、规划实施、生态环境、知识产权保护、投资环境、行政效能、新增债务、安全生产等作为考核的主要内容,核心思想就是引导国家级经济技术开发区走质量效益发展之路。

### (四) 产城融合成为新城新区主要空间布局形式

在新城新区发展过程,产城关系有四种类型,即有产无城、有城无产、产城低端结合、产城融合高度发展。有产无城指一些工业区、产业区定位于产业发展,但没有城市功能的配套。这类新城新区存在的问题是:公共服务尚不完善,生产空间、生活空间相分离;生态空间较小或水平较低。有城无产指一些大面积开发的楼盘项目,只具备居住功能,没有相应产业导入,沦为“卧城”。产城低水平融合现象主要出现浙江、广东等地设在县、市的新城新区。这些新城新区沿袭以往“产业集聚区(产)+小城镇配套(城)”的发展模式,大量依靠劳动力,技术水平较低,有的污染较为严重。产城高水平融合是未来新城新区发展的重要方向。当前,一方面,应提高现有新城新区产城融合的程度。如,对有产无城的新城新区可以采取以下措施:解决好交通可达性,给新城新区居民工作生活带来便利。另一方面,培育公共服务机构,开展园林绿化、引进教育医疗机构、发展休闲旅游产业等等。

在新型化的新城新区规划建设过程中,要以产城融合作为重要的空间布局任务与方向。为此,需要注意的是:一是缩小新城新区的开发规模,合理预计人口增量。二是科学选址。所有新城新区都有所依托。以大城市为中心的郊区化新城,其与都市区核心区的通勤时间一般在40分钟左右,距离宜在20公里左右。具有一定资源优势的小城镇发展旅游型新城,要在吸引流量人口方面多下功夫。新城新区还可依托老城区人口与产业进行发展。如,青岛经济技术开发区的范围扩大到黄岛全区时,并没有把岛上的居民迁走,而是建设新的居住区,并发展服务业。三是科学规划生产、生活、生态的空间组合布局。如,成都天府新区在规划中提出,要依据主导产业和生态隔离划定六个产城综合功能区,集聚新型高端产业功能,并独立配备完善的生活服务功能。各功能区内按照产城一体的模式,强化城市功能复合,生活区安排与产业区布局相适应,形成产业用地、居住用地和公共设施用地组合布局、功能完善的功能单

元。四是注重区域文化与创新氛围的塑造,提高新城新区的知名度、美誉度等。

#### (五) 政府与市场协作的开发模式将会得到更广泛的利用

政府主导型的新城新区开发模式,优势在于布局合理、环境完善、招商目标明确,有利于形成优势集群。存在的问题是行政力量过于强大会阻碍新城新区发展,另外政府可能产生开发资金不足的问题。市场主导的新城新区开发模式,优势是符合市场规律,能充分满足市场需求,形成良好的产业体系,但存在自发性和无序性,缺乏统一规划和统一的开发机制,开发建设较为分散。

政府与市场协作,通过发挥两种机制的优势进行新城新区的开发建设,能最大限度地化解问题,积累优势,但同时也存在参与主体较多、管理难度较大的问题。政府与市场协作需要较好的制度环境与保障条件,也需要有良好的运行模式。当前,有关方面正在积极工作,包括研究出台PPP合作领域清单,推动出台相关的扶持政策。随着深化投融资体制改革及建立规范透明的市政债发行与监控机制,民间资本参与新城新区的活力也在逐步得到激发。政府与市场协作有制度上的优势,相关环境正在优化,政府与市场协作的模式将会在未来得到大面积的推广。

#### (六) 试点性示范性政策将会更多惠及一般性新城新区

部分新城新区在设立、发展阶段,被赋予在一定领域进行先行先试。推广这些新城新区先行先试的成功经验,能减少同一类型新城新区制度探索的成本,有助于推动新城新区的整体升级转型,也是进一步创造公平竞争与发展环境的需要。如,中关村“1+6”政策的推广。2010年底,国务院同意支持中关村自主创新示范区实施“1+6”系列先行先试政策。2013年9月底,国务院又同意支持中关村开展四项税收政策试点,对中关村符合要求的企业进行税收优惠。数据显示,2013年,中关村高新技术企业总收入为3.05万亿元,同比增长22%,约占全国高新区的七分之一。而万元增加值能耗0.079吨标煤,约为北京市的五分之一、全国的十分之一。在先行先试政策下,中关村示范区取得良好成绩。2014年12月,国务院常务会议决定,把6项中关村先行先试政策推向全国,并在所有国家自主创新示范区、合芜蚌自主创新综合试验区和绵阳科技城,推广实施4项先行先试政策。

#### (七) 更加注重在已有新城新区基础上进行功能叠加与提升

第一种情况是在已有新城新区的基础上,进行新的创新示范试验。2014年12月,国务院常务会议部署在更大范围推广中关村试点政策,加快推进国家自主创新示范区建设,进一步激励大众创业、万众创新。会议决定,在天津、湖南长株潭及东中西部一些地方再建设一批国家自主创新示范区。所选择的这些地方,都是原有基础较好、自主创新成果丰硕、体制机制探索较多的新城新区。第二种情况是,未来一些国家级新城新区是在现有省、市新城新区基础上升级而成,由此它们将获得更多的资源支持。如,商务部等有关部门提出,支持经济综合实力强、产业特色明确、发展质量高等符合条件的省级开发区按程序升级为国家级经济技术开发区。第三种情况是,低碳、生态、智慧等新城新区发展,直接在原有新城新区基础上进行叠加。如,第一批国家智慧城市试点,其中就有一些是依托原有的新城新区:北京市依托北京未来科技城,天津市依托天津津南新区、天津市生态城,辽宁省依托沈阳市浑南新区,上海市依托浦东新区,江苏省依托南京河西新城、苏州工业园区、盐城市城南新区、昆山市花桥经济技术开发区。

#### (八) 新城新区成为中外合作的重要平台

新城新区有易于进行全新规划、投资便捷、享受优惠政策较多、体制机制灵活等优势,是理想的国际合作平台。鉴于此,国家级新区、国家级高新区、国家经济技术开发区普遍把国际合作作为新城新区发展的重要组成部分。目前,合作主要从三方面展开:一是以企业投资为主要内容的项目合作。如,2014年6月,镇江新区与意大利GSE公司首次对接、洽谈,双方较快达成意向,成功签署《关于合作建设中国—意大利农业创新示范园区谅解备忘录》。又如,中欧之间兴建了多个生态园,项目合作是主要形式。在青岛中德生态园,目前在谈在建重点德资项目19个,总投资13.6亿美元,其中已开工项目4个,涉及高端装备制造、新能源、生物科技等领域。二是以服务贸易为主要内容的全面合作。如,青岛中韩

贸易合作区于2014年8月启动建设,这里将着眼于中韩两国间的服务贸易,在海关AEO互认、金融合作、知识产权保护等方面先行先试,突出海洋经济、健康产业及文化产业发展,按照韩国新都市开发的先进理念,打造宜居宜业的国际新城。三是开展从规划到投资合作的整体性合作。如2012年5月,中欧建立城镇化伙伴关系并签署《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》,包含12项具体内容。目前,中欧之间选定佛山中德工业园及上海临港工业区作为平台,探索全方位推动全面的城镇化伙伴关系合作。

#### (九) 新城新区将更多采取进位与淘汰并存的管理机制

新建的国家级新区基本上是一区一策。国务院或其他相关职能部门还专门为这些国家级新区建立联席机制,便于出台相关政策,协调有关机构,形成较强的推动力。科技部等部门对国家级高新技术产业开发区进行分类。针对“三类园区”(即世界一流高科技园区、创新型科技园区、创新型特色园区)分别制定战略提升行动目标要点。商务部等部门对国家级经济技术开发区进行动态的分类管理。对发展质量与水平较高的省级开发区,按程序进行升级。对土地等资源利用效率低、环保不达标、发展长期滞后的国家级经济技术开发区,予以警告、通报、限期整改、退出等处罚,逐步做到既有升级也有退出。山东省一些地市根据省级经济开发区发展综合评价体系和“转制、转型”的发展思路,按照经济总量、涉外经济、高新技术、发展效益和管理能力等综合指数,对省级经济开发区分为A、B、C三级,实行分类管理,梯次推进,逐步提升。将A类省级开发区优先列入晋升国家级后备名单,加强服务指导和政策扶持,重点培育1~2家省级经济开发区进入全省第一梯队,争创国家级开发区;对B类开发区着重进行转型升级、拓展发展空间;对C类开发区主要侧重于从管理体制、产业结构上打牢基础,力求稳定发展。

#### (十) 核心能力建设成为新城新区获取竞争力的主要方式

随着重大基础设施条件的改善,各类新城新区已没有绝对的区位优势。国家或各省对新城新区的支持也从以前的给项目、给产业定位,转变为给试点、给机制、给政策创新空间。在此背景下,影响新城新区的因素出现重大变化。以往的区位、资源等优势作用渐渐减弱,今后各类新城新区主要应通过苦练内功进行核心能力建设以获得比较优势与竞争优势。核心能力建设主要包括:

制度创新能力。当前,新城新区很难再通过照搬照抄上级政府的政府批复,获得持久发展动力。一方面,我国在规范地方政府行为,对地方政府的制度约束明显增多。另一方面,我国要在2022年实现各项制度基本定型,标志着从上到下将要进入制度创新高涨阶段。新城新区管理部门如何通过研究,明确制度创新禁区、突破区,将成为未来新城新区发展的关键。

规划的制定与实施能力。在过去三十多年,新城新区基本上是一轮热潮接着一轮热潮,粗放式、软约束性的规划,适应或者说支持了新城新区的这个发展阶段。步入新常态后,新城新区的增量空间有限,迫使管理部门通过精细化、强约束的规划,推动新城新区的内涵式发展。融合国民经济和社会发展规划、土地利用规划、环境生态规划、交通规划、水资源规划等内容的规划,如何才能制定出来,成为新城新区发展的第一要务。规划的制定不单纯是规划师的任务,也不单纯是花大价钱就能“买”到好规划。规划的制定与实施体现了新城新区决策管理部门的愿景描绘能力、资源组织能力、动员号召能力,不能让新城新区输在规划起跑线上,是各个新城新区面临的问题。

创新的集成与转化能力。大学、研究机构、企业、政府等私营和公共部门联合构成的组织网络及其相互联系的创新体系,决定新城新区创新绩效。新城新区比拼要素投入与投资,这是相对初级的阶段;如何实现新城新区范围内政府、产业、学术、研究、资本、中介、应用等各微观单元的系统化组织配置,是下一阶段新城新区努力的方向。

人才的集聚与培育能力。新城新区的发展需要具有新思想、新技术、新知识、新方法的人才。新城新区应通过设立引导基金、知识产权作价入股等方式,鼓励高端人才集聚。还应通过发展现代职业教育,提升发展保障水平,培育足够的技术技能型人才。

(责任编辑:李琪)