

文章编号: 1009-6000(2015)02-0007-04

中图分类号: F292 文献标识码: A

doi: 10.3969/j.issn.1009-6000.2015.02.002

基金项目: 国家自然科学基金 (4102010101); 江苏省自然科学基金 (BK20141325) 资助。

作者简介: 徐静, 南京大学地理与海洋科学学院硕士研究生, 主要研究方向为城乡规划管理与区域经济发展;

汤爽爽, 南京大学人文地理研究中心, 南京大学地理与海洋科学学院助理研究员, 主要研究方向为区域规划和城市化发展;

黄贤金, 南京大学人文地理研究中心, 南京大学地理与海洋科学学院副院长, 教授, 博导, 主要从事人文地理、气候变化与区域经济发展等方面研究。

# 我国国家级城市新区的规划导向及启示

An Initial Study of State-Level New District Plannings in China and the Implications

徐静 汤爽爽 黄贤金

XU Jing TANG Shuangshuang Huang Xianjin

摘要:

自 1992 年国务院批复设立上海浦东新区以来, 我国已陆续设立天津滨海、重庆两江等 11 个国家级城市新区。本文在研究各城市新区规划文本的基础上, 对其现行政策及规划理念做了归纳和总结, 并提出了国家级城市新区发展过程中所面临的挑战和问题, 意图为今后国家级城市新区的规划和申报提供借鉴。

关键词:

国家级城市新区; 区域规划; 借鉴

**Abstract:** Since Pudong District was approved by the State Council in 1992, China has set up ten State-Level New Districts. Based on the study of the regional planning of these new districts, we made analyses of the planning content and ideas. Besides, we put forward the challenges and problems during the development of these new districts, which could provide reference for the future of State-Level New Districts.

**Key words:** State-Level New Districts; regional planning; reference

从 1992 年 10 月到 2014 年 10 月, 统一进行规划和审批, 相关特殊优惠政策和权限也是由国务院直接批复。此外, 分布于我国东南西北不同地域的 11 个区域被冠以“国家级城市新区”的名号。新区被鼓励积极探索各项制度的改革与创新。作为我国区域发展的增长极, 国家级城市新区在承载国家战略、发挥城市集聚与辐射相应、带动区域发展中发挥着重要作用(姜铭, 2014)。

国家级城市新区, 是指城市设立的新的功能区, 其总体发展目标、功能定位、设立程序和开发建设任务等均由国务院

到目前为止, 我国已设立 11 个国家级城市新区, 按时间顺序分别是: 上

海浦东、天津滨海、重庆两江、浙江舟山群岛、甘肃兰州、广州南沙、陕西西咸、贵州贵安、大连金普、青岛西海岸和成都天府新区。其中浦东、滨海和两江新区作为直辖市的城市新区，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。

## 1 国家级城市新区的特征

### 1.1 我国城市新区的发展历程

当今城市空间增长的两大主要方式为城市内涵式增长（旧城更新）和外延式扩张（新区开发）。作为城市外延式扩张的重要载体，我国城市新区的建设起始于上世纪80年代的经济特区和开发区建设。至21世纪，大规模综合型国家级城市新区的设立再次掀起了我国城市新区建设的浪潮（朱孟珏，2013）。具体可见表1。

### 1.2 国家级城市新区的特征

国家级城市新区的政策优势引发了

“新区热”。仅在2014年，国务院就批准了5个新区的规划，地方政府则规划了更多的新区。为了能更深入地了解国家级城市新区，我们将其特征总结如下：

第一，国家级城市新区首先是一个城市的新区。在老城之外建设城市新区，实际上是克服大城市病的“反磁力中心”。但城市新区与新城也有细微差别，城市新区更加强调产业功能的集聚。

第二，从性质和功能来讲，国家级城市新区在某种程度上是特区和开发区的延续：同样享受国家特殊优惠政策，并按照特区模式进行管理。但在发展过程中，新区在吸取开发区的经验教训之后，更加注重生态环境和可持续发展，摒弃了过去开发区“以工业为主、以外资为主和以外销为主”的“三为主”模式，其目标是综合性城区，而不仅仅是一个城市的工业区或功能区。

第三，国家级城市新区是一个新的经济增长极。当它具备像特区一样完善

的条件后（完善的基础设施、优惠的政策、高效的管理、高质量的服务），大量产业将涌入这个区域，成为向周边辐射的新经济增长极。

### 1.3 国家级城市新区与其他区域政策的差异

本世纪初以来，我国出台了一系列区域政策，包括国家级城市新区、改革试验区（示范区）和国家级区域规划等三种主要类型（孙久文，2014）。虽然同属于新时期我国区域政策的组成部分，国家级城市新区与其他两类区域政策具有不同侧重点（表2）。

## 2 国家级城市新区的规划导向

迄今为止，国家级城市新区战略已经走过23年。通过研读11个国家级城市新区的规划文本，可总结出以下规划理念的导向以供后续申报国家级城市新区的地区参考。

### 2.1 综合发展原则

表1 改革开放以来我国城市新区的演化

项目	1978年至20世纪90年代初期	20世纪90年代至21世纪初期	21世纪初期以来
政策背景	经济改革和对外开放政策为主导	南巡讲话；开发区建设热；经济需求导向	整顿开发区；设立综合配套改革试验区；“新区热”
关注重点	以国外新区发展模式借鉴为重点	关注开发区的产业定位、区位选择、土地开发、管理机制、转型等	关注新区的空间结构、土地开发、产业发展、管理模式及演化机制
开发实践	深圳经济特区、各类开发区等	浦东新区、松北新区、黄岛新区等	滨海新区、浦东新区、两江新区等

来源：根据《国内外新区发展理论研究进展》文献整理而得。

表2 国家级城市新区与其他国家区域政策的区别

区域政策类型	开发实践案例	特征	关注重点	
国家级城市新区	上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区	国家重点建设、体现国家战略意图的重点区域	一方面发挥区域增长极的作用，带动周边地区发展；另一方面，具有体制改革和创新功能。	
改革试验区	综合配套改革试验区	以体制改革为主要目标、先行先试的试验区（示范区）	一方面有利于推动我国改革开放事业向纵深发展；另一方面选取较小范围进行试验的方法能够控制错成本，避免造成大的社会动荡。	
	金融改革试验区			温州市金融综合改革试验区
	产业转移示范区			安徽皖江城市带
	其他试验区			中国上海自由贸易试验区
区域规划	西部地区	对地区经济发展进行更加具体的定位和指导	一方面区域规划的规定更加具体，具有更强的可操作性；另一方面区域规划将区域战略地位和发展方向作为重要内容进行规定。	
	东北地区			西部大开发“十二五”规划
	中部地区			东北振兴规划
	东部地区			促进中部地区崛起规划
	海洋经济规划			江苏沿海地区发展规划
	浙江海洋经济发展示范区规划			

来源：根据《我国区域政策的“泛化”、困境摆脱及其新方位找寻》文献整理而得。

近年来，获审批通过的国家级城市新区的发展原则均以综合发展为导向。在2010年之前，规划原则将先行先试、改革开放放在最突出的位置。而之后的规划文件则更突出“以人为本，城乡一体和生态文明建设”等规划理念，与当前所强调的科学发展观的思想相吻合。如，浦东新区的“二次创业”规划文本相比于建区之初的规划文本（吴良镛，1992），增加了以人为本、城乡统筹、生态文明”等理念，而贵安新区“一半山水一半城”（沈文，2013）的规划理念更将绿色生态文明建设的重要性提到了空前的高度。

## 2.2 区域协调战略

城市发展建设需要发挥团队的力量，即城市群的作用，城市群的竞争力决定着未来我国的发展（魏建国，2012）。国家级城市新区作为城市群的领头羊，在制定规划时必须注重区域间的协调与合作，以此来保证区域的竞争力。其中，广州南沙新区的区域协调策略较为突出。南沙新区充分依托广州作为国家中心城市的综合优势，加强与周边珠三角地区的联合协作，拓展与港澳全面合作的广度与深度，促进大珠江三角洲地区经济社会的融合发展。

## 2.3 产业升级战略

各新区在产业发展规划上表现出发展低碳节能环保产业、高端制造业、高新技术产业和现代服务业的产业升级和产业现代化导向。如舟山新区和西海岸新区发展海洋特色产业；兰州新区致力于打造成我国石油化工能源储备基地；同处于西南的贵安新区、两江新区和天府新区重点发展以轨道交通和电力装备为主导的装备产业；而处于粤港澳合作区的南沙新区，则意图发展以生产性服务业为主导的产业。

## 2.4 城乡统筹战略

统筹城乡发展是科学发展观“五个统筹”中的一项重要内容。国家级城市新

区的城乡统筹战略强调均衡布置城乡公共服务设施，完善覆盖城乡居民的社会保障体系。在此基础之上，建立健全农民增收长效机制，发展以生态农业、休闲农业、外向型农业为特色的都市农业和现代农业，从而缩减城乡居民收入差距，统筹城乡发展。在空间布局上，强调划定城市用地的增长边界，确定永久性生态用地规模，在组团间建设富有生态田园特色的小镇，以达到城乡景观风貌统筹的目的。如西咸新区在具体的统筹城乡规划的过程中，建设了10处集文化旅游、农园风情、关中民俗和滨水休闲于一体的特色小镇，以及6处高容积率、低密度开发的省级重点示范镇。这一方面有利于促进农民增收，优化农村内部基础设施和公共服务，另一方面也有助于新区的生态文明建设。

## 2.5 区域交通战略

在交通规划方面，新区均贯彻了公交优先原则，倡导低碳的交通方式，强调高速铁路、城际铁路、城市轨道交通和路面公交等多级交通网络的无缝衔接。例如南沙新区就对通勤时间做出了明确要求，着手构建“15-30-60”的时效圈。即，南沙新区各组团内部15分钟通行可达；各组团间30分钟通行可达；南沙新区至珠三角湾区城市群60分钟可达（陈绪明，2008）。而先行的浦东新区和滨海新区则突出了交通引导城市生长的策略，根据新区城市空间结构，加大城市发展轴的交通引导力度。尤其引人注目的是，新近批复的滨海新区和西海岸新区在已有的交通规划体系基础上，编制了以人为本的慢行交通规划，着重发展自行车和步行等慢行交通，形成集生态、文化、休闲于一体的体验网络。

## 2.6 生态空间管制

面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，从党的“十八大”开始，“大力推进生态文明建设”

被提到了空前的战略高度。国家级城市新区将建设“山、水、林、田、湖”协调共生，人与自然和谐、城乡协调的生态新区作为目标。根据自身具体的生态条件，坚持生态优先的原则，妥善处理生态环境保护与城市建设的关系，规划因地制宜的生态格局。如，西咸新区构建了“两带、三廊、多绿楔”的生态绿化体系。

## 2.7 景观文化保护

在全球化与快速城市化的背景下，相比于20多年前刚刚起步的浦东新区，保护及凸显地方的特色景观风貌、挖掘弘扬本土历史文化和培育本土特色文化成为新时期极其重要而紧迫的任务。贵安新区在规划过程中，为了避免“千城一面”，提出了新区风貌的六点共识，包括城市建筑风貌的规划原则、标志性建筑的体量色彩材质和“乡土建筑现代化、现代建筑本土话”等创新的建筑设计理念。在保护与彰显历史文化方面，滨海新区的葛沽镇、舟山的老城格局与风貌、西咸的秦汉历史遗迹和贵安的屯堡文化在规划中均得到应有的重视。而在进行新区特色文化建设的过程中，南沙新区不仅注重弘扬传统特色文化，也强调培育现代都市文化。如，发展地方和民族特色文化产业，规划形成一批富有岭南文化气息和水乡特色的风貌区，建设若干具有独特魅力的建筑群落等（杨蕴，2011）。

## 2.8 管理体制改革

各新区在管理体制方面进行了探索性改革，遵循的原则均为淡化管理机构行政色彩，强化经济功能色彩，减少审批事项，提高行政效率，改善投资环境。跨行政区整合的两江新区采取“1+3”（王法成，2012）的管理体制，即在两江新区开发建设领导小组领导下，由两江新区党工委、管委会具体负责两江新区的统一协调、政策及规划。在开发任务上，

两江新区党工委、管委会会同江北、渝北、北碚三个行政区，实施“1+3”的开发模式，平行推进。青岛西海岸新区则将区内的各行政区按照直管区、代管区、协管区等不同类别进行管理。

### 3 国家级城市新区发展过程中面临的挑战及启示

虽然国家级城市新区的规划理念相较于特区和开发区有了显著改进，但在发展过程中，仍然面临一系列的问题和挑战。部分新区的处理对策和做法值得后续申报国家级城市新区的地区借鉴。

#### 3.1 重视产业集聚功能，实现可持续发展

新区在发展过程中暴露出一些问题，其中之一为对产业的重视程度不够，过多的功能区以房地产开发为主导产业，这些区域过度依赖房地产，容易产生板块产业的空心化问题（赵莹，2012）。同时，过度依赖房地产也容易导致房地产价格泡沫，居住成本过高则进一步影响产业的发展从而导致恶性循环。从长远来看，缺乏实质性产业的新区后续发展能量不足，不利于区域的可持续发展。新区的发展过程中，能否把主导实质性产业做大做强十分重要。如，浦东新区的陆家嘴、张江高科、外高桥都是以产业发展为主的功能区，这些区域的发展和运营受房地产市场的影响较小。

#### 3.2 城市新区内部需错位发展

绝大部分新区并非在经济发展过程中水到渠成，而是通过行政手段运作，所以一旦跨行政区就容易出现矛盾（罗天昊，2011）。而在现行情况下，利益是分裂的，竞争大于合作，矛盾就难以避免。西咸新区在发展过程中就出现了上述因利益争夺而导致的“产业破碎”问题。为争夺“汽车城”，高新区招来了比亚迪，经开区抢走了陕重汽，两个区又分别配置零件制造和货运仓储设备，出现了重复建设和资源浪费现象。招商引资应服

从于整个地区的协调布局，这样才能实现既定的规划目标。

#### 3.3 社会管理体制亟待创新

虽然各新区对社会管理体制改革创新进行了探索，但仍出现了一些不和谐的情况，值得警惕。例如重庆两江新区自2010年挂牌成立至今，以每天揽金4.5亿元的速度吸引投资，但发展速度远远超过了城市基础设施和公共服务的承载力，市民投诉激增、环境综合整治月度排名在全市评比中多次垫底（周军，2011）。不仅如此，两江新区存在行政区划和经济区划的多重关系，体制不顺使得一些重点工程未能按照计划推进。因此，新区在加快经济发展的同时，亟须进一步改善社会管理体制。

#### 3.4 明确土地开发战略，优化土地长期经营策略

对于刚刚起步的新区来说，城市经营，尤其是土地经营，将是新区运作的一个重要部分。明确新区在整个区域中的功能定位后，新区开发建设者应当避免短期内全面铺开的方式，寻求慢节奏、高质量、有目的的土地长期开发与经营战略，成功的新区土地开发可以提高土地的利用程度。浦东新区在依法用地和耕地保护形势日趋严峻的形势下，探索土地管理试点改革，包括创新土地供应和管理体制、探索土地预审申请制度改革、开展集约节约用地试点、切实保护耕地红线和推进土地整理复垦等（简婕，2011）。这值得其它新区在借鉴的基础上对实现土地节约集约化经营展开进一步探索。

### 4 总结

我国的改革需要试验田。通过国家级城市新区的先行先试，有利于集中优惠政策和优势资源，最大限度地用好改革“红利”。本文通过介绍城市新区的特征，总结已有新区的先进规划理念，归

纳发展过程中存在的问题，积累科学发展经验，试图让预备申请国家级城市新区的地区做好最充分的准备。

致谢：感谢南京大学地理与海洋科学学院李祚博士对本文修改所提供的建议。

#### 参考文献：

- [1] 陈绪明. 城市新区交通规划的研究与应用[D]. 成都: 西南交通大学, 2008:34-36.
- [2] 成都市人民政府. 四川省成都天府新区天府新城控制性详细规划及总体城市设计[Z].2013.
- [3] 国务院. 天津市滨海新区发展历程[Z].2006.
- [4] 国务院. 重庆市两江新区发展历程[Z].2006.
- [5] 广州市人民政府. 广州南沙新区发展规划[Z].2013.
- [6] 贵阳市人民政府. 贵安新区总体规划(2013-2030)[Z].2014.
- [7] 简婕. 浦东新区土地集约化管理的创新探索[J]. 中国房地产, 2011(3):76-77.
- [8] 姜铭, 雷仲敏, 曲丹青. 我国城市新区发展的战略观察与思考[J]. 城市, 2014(10):35-40.
- [9] 兰州市人民政府. 兰州新区总体规划战略[Z].2011.
- [10] 罗天昊. 西咸新区面临四大挑战[J]. 大经贸, 2011(7):58-63.
- [11] 浦东新区人民政府. 浦东新区国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要[Z].2011.
- [12] 浦东新区人民政府. 浦东新区总体规划方案[Z].1995.
- [13] 山东省人民政府. 山东半岛蓝色经济区发展规划[Z].2010.
- [14] 沈文, 邢英夫, 徐剑梅. 紧扣脱贫主题加强产业发展统筹规划实现“人的城镇化”: 贵州黔东南州和贵安新区周边城镇化建设调研报告[J]. 中国经贸导刊, 2013(30):45-49.

(下转 17 页)

一步深入探讨。

#### 注释:

- ①由于统计口径问题,2009年后浦口区包含高新技术开发区数据、栖霞区包含新港经济开发区的数据,六合区包含南京化学工业园数据。  
②由于统计口径问题,全市社会消费品零售总额略小于城区、近郊和远郊的总和。

#### 参考文献:

- [1] 程慧,刘玉亭,何深静.开发区导向的中国特色“边缘城市”的发展[J].城市规划学刊,2012(6):50-57.  
[2] 冯健,周一星,王晓光,陈扬.1990年代北京郊区化的最新发展趋势及其对策[J].城市规划,2004(3):13-29.  
[3] 顾朝林,孙樱.中国大城市发展的新动向:城市郊区化[J].规划师,1998(2):102-104.  
[4] 蒋丽,吴缚龙.2000-2010年广州人口空间分布变动与多中心城市空间结构演化测度[J].热带地理,2013(2):147-155.  
[5] 李祯,吴缚龙,尼克·费尔普斯.中国特色的“边缘城市”发展:解析上海与北京城市区域向多中心结构的转型[J].国际城市规划,2008(4):2-6.  
[6] 卢明华,杨洁.北京都市区服务业地域分工及其变化[J].经济地理,2013(2):97-104.  
[7] 秦贤宏,魏也华,陈雯,段学军.南京都

市区人口空间扩张与多中心化[J].地理研究,2013(4):711-719.

- [8] 全景月.我国社会消费品零售总额的预测与分析[J].金融经济,2013(22):26-29.  
[9] 孙铁山,王兰兰,李国平.北京都市区多中心空间结构特征与形成机制[J].城市规划,2013(7):28-32.  
[10] 易虹,李响.转型期广州商务服务业空间分布特征分析[J].现代城市研究,2010(7):47-51.  
[11] 于伟,王恩儒,宋金平.1984年以来北京零售业空间发展趋势与特征[J].地理学报,2012(8):1098-1108.  
[12] 于伟,杨帅,郭敏,宋金平.功能疏解背景下北京商业郊区化研究[J].地理研究,2012(1):123-134.  
[13] 张文新.中国城市郊区化研究的评价与展望[J].城市规划汇刊,2003(1):55-58.  
[14] 曾海宏,孟晓晨,李贵才.深圳市就业空间结构及其演变(2001-2004)[J].人文地理,2010(3):34-40.  
[15] Beauregard R. When America became suburban [M]. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2006.  
[16] Huan Li, Xianjin Huang, Mei-Po Kwan, Helen X H Bao, Steven Jefferson. Changes in Farmers' Welfare from Land Requisition in the Process of Rapid Urbanization[J]. Land

Use Policy, 2015,42(1): 635-641.

- [17] Lang E. Edgeless Cities: Exploring the Elusive Metropolis[M]. Washington: Brookings Institution Press, 2003.  
[18] Phelps N A, Fulong W. International perspectives on suburbanization[M]. UK: Palgrave Macmillan, 2011.  
[19] Shen J, Wu F. Moving to the suburbs: demand-side driving forces of suburban growth in China[J]. Environment and Planning A, 2013(45): 1823-1844.  
[20] Soja E W. Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions[M]. Oxford: Blackwell, 2000.  
[21] Teaford J. Post-suburbia: Government and Politics in the Edge Cities[M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.  
[22] Teaford J C. Suburbia and Post-suburbia: A Brief History, in International perspectives on suburbanization Eds N Phelps, F Wu [M]. UK: Palgrave Macmillan, 2011.  
[23] Wu F, Phelps N. From Suburbia to Post-Suburbia in China? Aspects of the Transformation of the Beijing and Shanghai Global City Regions [J]. Built Environment, 2008,34(4):464-481.

(上接10页)

- [15] 孙久文,原倩.我国区域政策的“泛化”、困境摆脱及其新方位找寻[J].改革,2014(4):80-87.  
[16] 天津市人民政府.天津滨海新区总体规划(2005-2020年)文本[Z].2008.  
[17] 王法成,范颖,余颖.重庆城市新区规划编制与管理的实践探索[J].城市规划学刊,2012(2):12-14.  
[18] 王伟.城市新区的规划发展蓝图[J].轻工设计,2011(4):198.

- [19] 吴良镛.关于浦东新区总体规划[J].城市规划,1992(6):56-58.  
[20] 西咸市人民政府.西咸新区总体规划(2010-2020年)[Z].2011.  
[21] 谢国平.从特区到新区[J].浦东开发,2012(11):2.  
[22] 佚名.重庆市规划局积极推进两江新区绿色交通体系规划[J].城市规划通讯,2012(16):58-60.  
[23] 杨蕴.广州南沙新区开发探讨[J].商场现代化,2011(35):22-24.

- [24] 赵莹,陈腾.浦东新区新一轮城乡规划建设思考[J].上海城市规划,2012(1):23-26.  
[25] 周军.两江新区规划亮相 繁荣背后现隐忧[J].领导决策信息,2011(38):18-18.  
[26] 舟山市人民政府.浙江舟山群岛新区发展规划[Z].2011.  
[27] 朱孟珏,周春山.国内外城市新区发展理论研究进展[J].热带地理,2013(3):363-372.

# 我国国家级城市新区的规划导向及启示

作者: [徐静](#), [汤爽爽](#), [黄贤金](#), [XU Jing](#), [TANG Shuangshuang](#), [Huang Xianjin](#)  
作者单位: [南京大学](#)  
刊名: [现代城市研究](#)   
英文刊名: [Modern Urban Research](#)  
年, 卷(期): 2015(2)

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_xdcsyj201502003.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xdcsyj201502003.aspx)