

新地域空间——国家级新区的特征解析与发展对策*



陈东^{1,2} 孔维锋^{1,3}

- 1 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101
- 2 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室 北京 100101
- 3 中国科学院大学 北京 100049

摘要 国家级新区是影响国家和区域发展但不为公众所熟知的重要地域空间。文章在国家发展改革委委托的《国家级新区发展报告(2015)》研究工作基础上,首先在理论上分析了国家级新区空间、功能、模式3个方面的一般特性和专属特性;实证解析了国家级新区发展的3个阶段以及战略功能重要、区域范围广阔、发展条件优越、区域分异明显等现状特征。进而,探讨了功能认识不够清晰、空间布局不够合理、发展模式不够新颖等国家级新区发展中值得关注的问题,提出了明确功能定位、优化空间布局和促进更好发展等方面的政策建议。

关键词 国家级新区, 阶段, 特征, 问题

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.01.013

新区、新城是人类改造和利用国土空间的显著表征,是当前我国工业化和城镇化的重要空间载体^[1]。改革开放以来,随着我国经济社会的快速发展,新区、新城不断涌现。未来,在新型城镇化、生态文明建设、区域发展重大战略部署等背景下,新区、新城的科学布局、合理开发和有序建设仍将是我国加快现代化的重要内容^[2]。

受资源环境支撑条件、国土空间开发历史等影响,我国可供工业化和城镇化的地域空间非常有限,能够支撑新城布局的空间更加有限。如果按照是否依托已有城市(区)以及与已有城市(区)在空间上是否临近来划分新区和新城,即与已有城市(区)关系紧密、空间临近为新区,而相对独立、距离较远的为新城,新区在近年来以及未来的我国现代化建设中发挥着比新城更为重要的作用。

新区可以根据功能、规模、区位等进行分类。其中,按照被赋予的功能以及所发挥的作用,可将新区划分为不同的层级。国家级新区是我国最高层级的新区,与经济技术开发区、

*资助项目:中科院科技战略咨询研究院重大咨询项目(Y02015005)、中科院STS项目(KFJ-EW-STS-089)、国家自然科学基金项目(41301120),国家发展和改革委员会项目

修改稿收到日期:2015年12月20日

高新技术开发区等新区相比,国家级新区出现时间较晚、很长一段时期数量较少,不为公众熟知。近年来,国家级新区数量快速增长,涉及的地域范围也在不断扩大。为科学引导国家级新区发展,2015年,国家发展和改革委员会委托中科院开展《国家级新区发展报告(2015)》的研究工作。在相关研究基础上,文章对国家级新区的概念和特性、发展历程和现状特征、存在问题以及政策建议等进行了阐述。

1 概念和特性

国家级新区是指由国务院批准设立的以相关行政区、特殊功能区为基础,承担着国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区^[1]。

国家级新区也是一种新区,具备有别于老城区的新区一般特性,其开发的必要性可以从空间、功能、模式3方面来理解:空间方面,其依托的老城区的综合承载能力已经接近、达到甚至超过了其国土空间可供利用的最大值,急需拓展新的空间,满足新的发展需求;功能方面,一些老城区发展条件受限,虽然还有国土空间可供开发,但也需要设立新区,以营造适宜新功能培育和发展的环境;模式方面,在老城区的发展过程中,暴露了一系列突出的、影响长远发展的问题,需要新区在发展模式上予以突破。为此,国家级新区具有3个一般特性:空间新——通常布局在所依托的老城区之外;功能新——要与老城区的功能有明显区别;模式新——要创新发展模式,规避老城区传统发展模式的弊端。

与此同时,作为最高级别的新区,国家级新区突出国家的战略指向,体现自上而下的行为,具有区别于其他新区的专属特性。其他新区的地域范围往往必须限定在一定的行政边界内,但国家级新区可以突破行政边界,横跨多个行政区;其他新区往往是依托同一行政区域范围内的老城区,而国家级新区则可以在更大范围选

择其发展所依托的区域。虽然可以突破行政边界的限制,但国家级新区的区位选择并不是随意的、无序的。相对于其他新区而言,国家级新区对新区的功能和发展模式有着更高的要求。功能上,强调国家级新区在国家发展和区域发展重大战略中所承载的功能以及发挥的作用;模式上,关注国家级新区的发展经验对其他地区的示范引领作用。为此,国家级新区具有3种专属特性:(1)战略性——必须具备承担国家和区域发展重大战略的能力或潜力;(2)引领性——必须对其他区域发挥示范引领作用;(3)多样性——地域边界设定有很多可供创新的空间。3个专属特性中,战略性和引领性是国家级新区有别于其他新区的根本特性。

2 发展历程和现状特征

自1990年国务院批复成立浦东新区以来,到2014年底,全国共设立11个国家级新区。其发展历程和现状特征较好地反映了与区域发展重大战略之间的紧密联系,体现了战略性这一国家级新区的根本特性。

改革开放以来,国家级新区的发展历程可划分为1992—2009年、2010—2013年、2014年以后3个阶段(图1)。第一阶段获批设立的国家级新区最少,但新区发展条件最好,对国家和区域发展的带动作用最为显著。通过相继设立浦东新区和滨海新区,不仅有效支撑了我国东部率先发展战略,而且助推了中国沿海改革开放的重心由南向北拓展。与第一阶段相比,国家级新区数量在第二阶段有所增加。随着“东部率先”的非均衡发展战略转向为“四大板块”的区域协调发展战略,两江新区、兰州新区、舟山群岛新区和南沙新区4个国家级新区获得国家批复。第三个阶段,新区获批的数量最多、密度最大。随着我国经济发展进入新常态,区域发展战略日益多元。为此,我国大规模的设立了西咸新区、贵安新区、西海岸新区、金普新区、天府新区等一批国家级新区^①。

^① 2014年和2015年,国家分别批准设立了5个和4个国家级新区。《国家级新区发展报告(2015)》研究的基年为2014年,受数据和资料限制,本文仅分析2014年底以前设立的11个国家级新区

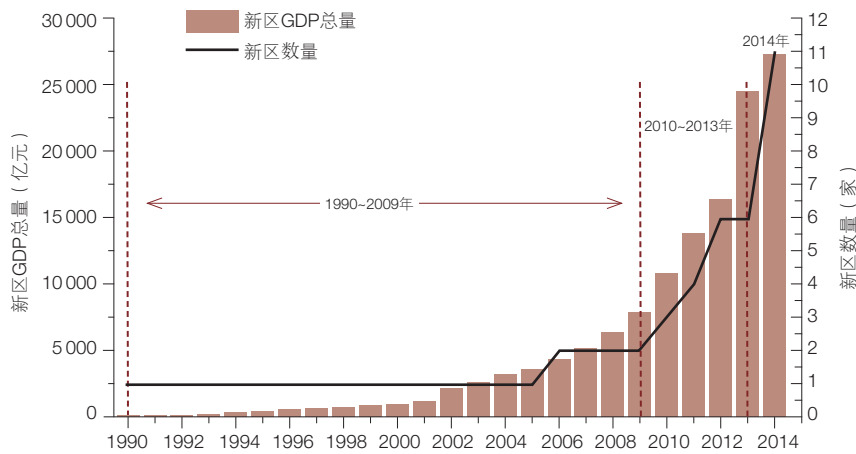


图1 国家级新区的发展阶段

国家级新区的现状特征突出表现为同一性和差异性两个方面。

(1) 同一性——国家级新区战略功能重要、土地面积广阔、发展条件优越。11个国家级新区均分布在国家级优化开发区和重点开发区，位于“两横三纵”的我国国土开发主轴上，是实施主体功能区战略、新型城镇化战略、区域发展战略等的重要支撑点，在提升我国国际竞争力和影响力方面具有突出功能（表1）。国家级新区的土地面积显著大于各类国家级开发区，最大的国家级新区（大连金普新区）面积为2299 km²，几乎是各类国

家级开发区面积的总和；最小的国家级新区（甘肃兰州新区）面积达到800 km²，分别是最大的国家经济技术开发区、国家高新技术产业开发区、保税区面积的11.43倍、3.45倍和72.73倍。国家级新区的建设通常依托直辖市或省会城市，基础设施完备、经济基础雄厚；通常还是多种区域优惠政策的叠加区域，11个国家级新区有4个是（或位于）国家综合配套改革试验区，8个国家级新区下设至少一个国家级开发区，浦东、滨海等新区兼具综合配套改革试验区、自由贸易试验区、高科技园区、金融贸易区等多重政策区的优惠政策。

(2) 差异性——受基础条件、成立时间等因素的影响，不同国家级新区的发展水平存在显著差异（图2）。发展水平的高低可以用表征经济社会发展状态的人口、GDP的绝对和相对规模指标来反映。数据表明国家级新区之间的发展差距明显，基础条件越好、成立时间越长的新区，经济社会发展的体量规模往往越大、发展水

表1 国家级新区的基本情况

新区名称	成立时间（年）	面积（km ² ）	人口（万人）	GDP（亿元）	人均GDP（万元/人）	人口密度（万人/km ² ）
上海浦东新区	1990	1210	541	7110	13.1	0.45
天津滨海新区	2005	2270	279	8760	31.4	0.12
重庆两江新区	2010	1200	235	1861	7.9	0.20
浙江舟山群岛新区	2011	1440	114	1022	9.0	0.08
甘肃兰州新区	2012	800	15	96	6.4	0.02
广州南沙新区		803	64	1016	15.9	0.08
陕西西咸新区	2014	882	98	398	4.1	0.11
贵州贵安新区		1795	15	142	9.5	0.01
青岛西海岸新区		2096	148	2453	16.6	0.07
大连金普新区		2299	158	2729	17.3	0.07
四川天府新区		1578	179	1730	9.7	0.11

数据来源：根据各个国家级新区提供的数据整理；上同

平越高，反之越低。2014年国家级新区人口规模的极大值和极小值分别为浦东新区的541.0万人和兰州新区、贵安新区的15.0万人，极值差距（极大值/极小值）为36.1倍；GDP的极大值和极小值分别为滨海新区的8760.0亿元和兰州新区的96.0亿元，极值差距达到了91.3倍，人口和GDP皆远大于土地面积2.9倍的极值差距。人口规模和GDP的变异系数达到了0.89和1.15，也显著高于土地面积0.38的数值。国家级新区人均GDP的极大值和极小值分别为滨海新区的31.4万元和西咸新区的4.1万元，极值差距为7.7倍；人口密度的极大值和极小值分别为浦东新区的4471人/km²和贵安新区的84人/km²，极值差距为53.5倍，也大于土地面积的极值差距。二者的变异系数也达到

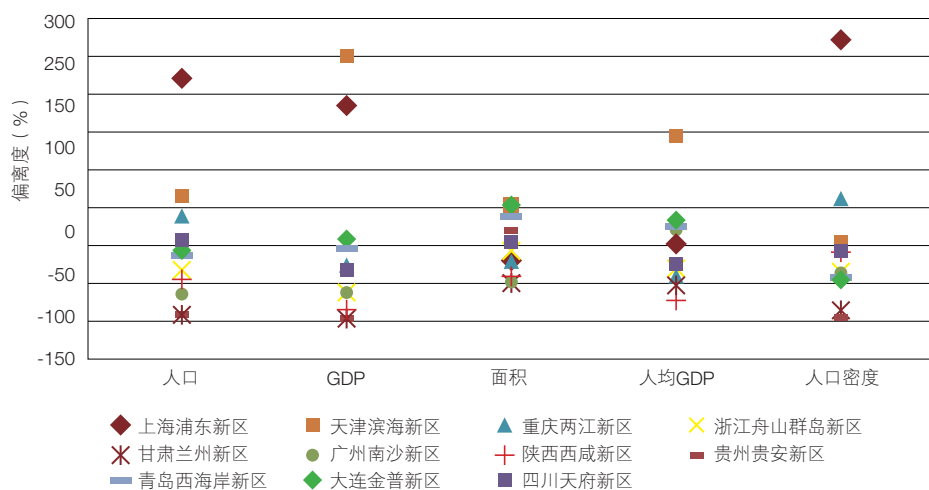


图2 国家级新区发展指标的偏离度

注：偏离度计算公式为“(变量-均值)/均值*100%”。数值越大偏离程度越大，正负表明偏离方向

了0.51和1.06，高于土地面积的数值。

3 存在的问题

国家级新区在创新管理体制、带动区域经济发展、改善民生福祉等方面取得了显著成就，但是其发展中也存在一些值得关注的问题。这些问题产生的根源很大程度上

表2 国家级新区的功能定位

新区名称	功能定位
上海浦东新区	科学发展的先行区、“四个中心”（国际经济中心、国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心）的核心区、综合改革的试验区、开放和谐的生态区
天津滨海新区	我国北方对外开放的门户、高水平的现代制造业和研发转化基地、北方国际航运中心和国际物流中心
重庆两江新区	统筹城乡综合配套改革试验区的先行区，内陆重要的先进制造业和现代服务业基地，长江上游地区的金融中心和创新中心，内陆地区对外开放的重要门户，科学发展的示范窗口
浙江舟山群岛新区	我国大宗商品储运中转加工交易中心、东部地区重要的海上开放门户、海洋海岛综合保护开发示范区、重要的现代海洋产业基地、陆海统筹发展先行区
甘肃兰州新区	西北地区重要的经济增长极、国家重要的产业基地、向西开放的重要战略平台和承接产业转移示范区
广州南沙新区	粤港澳优质生活圈、新型城镇化典范、以生产性服务业为主导的现代产业新高地、具有世界先进水平的综合服务枢纽和社会管理服务创新试验区
陕西西咸新区	我国向西开放的重要枢纽、西部大开发的新引擎和中国特色新型城镇化的范例
贵州贵安新区	西部地区重要的经济增长极、内陆开放型经济新高地和生态文明示范区
青岛西海岸新区	海洋科技自主创新领航区、深远海开发战略保障基地、军民融合创新示范区、海洋经济国际合作先导区、陆海统筹发展试验区
大连金普新区	我国面向东北亚区域开放合作的战略高地、引领东北地区全面振兴的重要增长极、老工业基地转变发展方式的先导区、体制机制创新与自主创新的示范区、新型城镇化和城乡统筹的先行区
四川天府新区	西部地区重要的科技创新中心，以先进制造业为主、高端服务业集聚、宜业宜商宜居的现代化新城区，内陆开放型经济战略高地和全国统筹城乡发展示范区

资料来源：国家级新区批复文件

在于对国家级新区的功能认识不清。由于认识不清，导致国家级新区的布局出现了偏差、发展出现了失误。

(1) 功能认识不够清晰(表2)。在国家级新区的第一个发展阶段，新区数量少，对国家级新区的功能认识是比较清晰的。但是，当国家级新区的发展进入第二、第三阶段，新区数量不断增长，对国家级新区功能的认识越来越趋于模糊。认识的模糊，不仅与新区数量相关——通过每个新区的功能很难总结归纳整体的功能，也与功能越来越综合、复杂、多变有关。国家级新区平均1500平方公里左右的地域范围意味着其功能不能简单地定义为产业区，而应定位为具备生产、生活、生态等多种功能的未来城市发展的承载地或新城建设的起步区，甚至已经是重要的城市建设区。国家级新区不仅具有支撑国家和区域发展重大战略的核心功能，还具备其自身发展所包含的一般功能；两大开发建设主体——中央政府和地方政府对国家级新区认识的视角和重点存在差异。国家级新区承担的功能往往具有战略性和长期稳定性，但其内涵却在不断丰富和完善。

(2) 空间布局不够合理(图3)。国内外环境的变化给国家级新区宏观和微观区位选择提供了很多可能，也提出了多样化的要求。宏观区位选择方面，近年来，国家之所以大规模批准设立国家级新区，其重要原因之一是区域发展战略的日益多元——在市场需求增速放缓、国际竞争加剧等背景下，通过一个或者某几个点的发展已经不可能进一步提升国际影响力和竞争力，需要辐射和带动全国或者大区域的发展。随着我国宏观区域战略的推陈出新，国家级新区的设立不应局限于某个或某几个区域战略，而应与多个区域战略对接。微观区位选择方面，在经济全球化、“流空间”组织等背景下，由于物理距离等约束的减弱，国家级新区的微观区位选择可以更加开放、更加多元，不必紧靠中心城市(区)，也能有效地利用两种资源、两个市场^[4,5]。然而，目前国家级新区的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。截至2014年底批复的11个国家级新区中，东部和西部地区各有5个，东北地区1个，

而中部地区出现了战略缺失，即使2015年成立了湘江新区，数量也相对较少；“一带一路”战略直接受益的新疆等内陆边境地区、宁夏等具有点状开放潜力的区域目前还没有布局国家级新区。国家级新区的微观布局也往往紧靠中心城市(区)，既不利于区域的协调发展，也不利于中心城市缓解普遍超载的资源环境承载能力^[6]。

(3) 发展路径不够新颖(图4)。随着发展进入新常态，一方面给国家级新区探索符合“三化融合”、“四个全面”、“五位一体”等目标的发展路径提出了新要求；另一方面，支撑传统发展模式

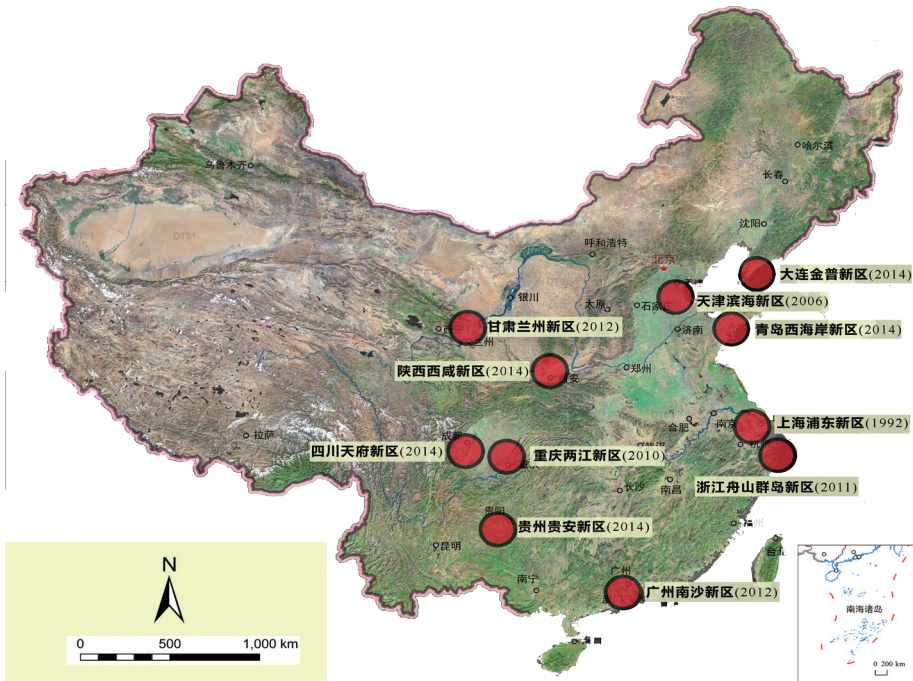


图3 国家级新区的分布格局

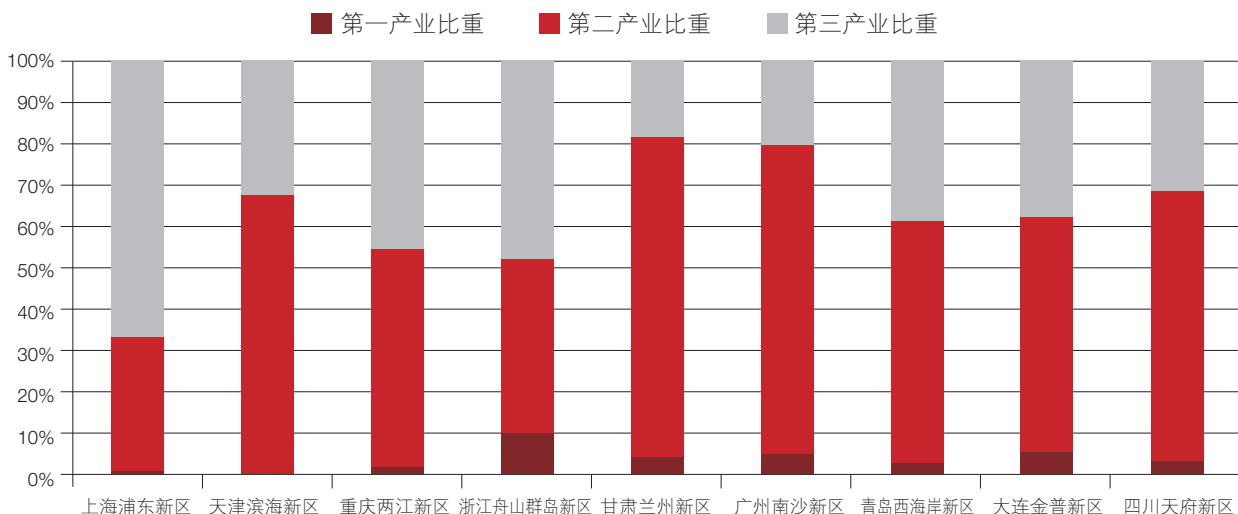


图4 国家级新区的产业结构
数据来源：根据各个国家级新区提供的数据整理

的市场需求和配套政策的效能逐渐弱化，需要创新发展模式，以激发市场和政府的活力，促进国家级新区更好的发展。然而，截至目前，大多数国家级新区，还没有摆脱传统的产业区发展模式，突出表现为对强调以人为中心的新型城镇化道路的探索不够。2014年，国家级新区第二产业增加值占全国的比重为5.4%，显著高于4.0%的第三产业增加值占比和1.2%的人口占比。除浦东新区外，其他国家级新区均以第二产业为主导；第二产业虽然可以在较短时间内做大国家级新区的经济总量，但第三产业的相对薄弱使得社会服务相对落后，国家级新区更像“产业区”，而不像“城区”。

4 政策建议

“十三五”时期，随着三大区域发展战略的深入实施，国家级新区的数量有望进一步增加，承担的功能将更加复杂。与此同时，国家级新区发展也面临新的环境。为此，必须深刻认识环境变化，在明确功能定位的基础上，优化国家级新区的空间布局；完善有关体制机制，促进国家级新区更好的发展。

(1) 明确功能定位。国家级新区的根本特性——战略性和引领性揭示了国家级新区存续的根本原因；新常态下国家的发展要求则指明了国家级新区的新内涵。

“十三五”时期，三大区域发展战略要求国家级新区必须发挥全方位扩大对外开放的重要窗口以及辐射带动区域发展的重要增长极的功能；全面深化体制机制改革、创新发展等则要求国家级新区必须履行综合系统创新体制机制的重要平台、走新型城镇化道路重要示范区的功能^[7]。

(2) 优化空间布局。要深入研究，建构科学遴选国家级新区的制度。一方面，要立足于补缺，在我国中部地区、内陆边境地区、具有点状开放潜力的区域，以及沿“天津-太原-银川”通道、“上海-昆明”和“上海-西安”通道、“珠江-西江-南昆”通道等沿海内陆联动轴带布局一系列国家级新区，有效支撑区域协调发展、“一带一路”等重大战略。另一方面，要立足于探索空间布局的新模式、新内容，包括在重要的生态类和农业类地区选择具有引领示范作用的区域作为国家级新区的宏观布局区位以及选择与中心城市有一定空间距离的区域作为国家级新区微观布局的区位^[8,9]。

(3) 促进更好发展。要严格按照国家级新区的功能定位，在继续坚持问题导向的同时，突出目标导向，树立“一张蓝图干到底”的精神。要全面深化体制机制综合改革，积极获取发展红利。要着力完善适宜国家级新区发展的激励约束体制和退出机制，建立针对不同国家级新区发展需要的差异化政策体系，构建有效整合

区域资源的利益分配机制等，加快产城融合，协调好短期效益和长期效益，处理好城乡关系、区域关系、中央地方关系，通过做环境、聚人才、促发展，积极探索生产发展、生活富裕、生态良好的新型发展道路。

参考文献

- 1 陆大道,等. 中国区域发展的理论与实践. 北京: 科学出版社, 2003.
- 2 冯奎 (主编). 中国新城新区发展报告. 北京: 中国发展出版社, 2015.
- 3 国家发展和改革委员会 (主编). 国家级新区发展报告 (2015). 北京: 中国计划出版社出版, 2015.
- 4 樊杰. 主体功能区战略与优化国土空间开发格局. 中国科学院院刊, 2013, 28 (2): 193-206.
- 5 樊杰, 王亚飞, 陈东, 等. 长江经济带国土空间开发结构解析. 地理科学进展, 2015, 11: 1336-1344.
- 6 樊杰, 王亚飞, 汤青, 等. 全国资源环境承载能力监测预警 (2014 版) 学术思路与总体技术流程. 地理科学, 2015, 35 (1): 1-10.
- 7 叶姮, 李贵才, 李莉, 等. 国家级新区功能定位及发展建议——基于 GRNN 潜力评价方法. 经济地理, 2015, 35 (2): 92-99.
- 8 樊杰, 郭锐. 面向“十三五”创新区域治理体系的若干重点问题. 经济地理, 2015, 35 (1): 1-8.
- 9 彭建, 魏海, 李贵才, 等. 基于城市群的国家级新区区位选择. 地理研究, 2015, (1): 3-14.

Discussion on Characteristics and Problems of State-Level New Area

Chen Dong^{1,2} Kong Weifeng^{1,3}

(1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

2 Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

3 University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract Since the reform and opening-up of 1978, China has experienced rapid industrialization and urbanization process. The key to this process is not the rise of new cities, but expansion of existing cities, including transformation and renovation of old urban districts and development of new urban districts. Among them, the new urban districts are main carrier of urbanization in recent years. The new urban districts can be classified into different levels according to their functions in national and regional development. Among them, the State-Level New Area is the highest-level district, usually endowed with national significant project of development, reform, and opening-up. Compared with the economic and technological development zones, high-tech development district and other new areas, the emergence of State-Level New Area is relatively late, and is a small number for a long time. By the end of 2014, there is 11 State-Level New Areas established upon approval of the State Council. Therefore, State-Level New Area is an important regional space which affects national and regional development but not well known to the public. The geographical scope of other new areas is often limited to a certain administrative boundary, but the State-Level New Area can break the administrative boundaries, and across multiple administrative regions; other new areas are often relying on the old city in the same administrative region, while the State-Level New Area can choose the area of its development in a wider region. Although it can break through the restriction of administrative boundaries, the location choice of the State-Level New Area is not random and disorderly. Compared to other new areas, the function and development model of State-Level New Area have a higher demand. About the function, it emphasizes the function and the role of State-Level New Area in the major development strategies of country and regional. About the model, it pays attention to the exemplary and leading role of development experience of State-Level New Area on other areas. The three development stages of in 1992–2009, in 2010–2013, and after 2014 were divided. Among them, the first phase only approved the establishment of 2 State-

Level New Area, it had the fewest number, but the best development conditions, which had the most significant leading role for national and regional development. In the second stage, the number of State-Level New Area was increased for 4. In the third stage, the approved new areas had the largest number and the heaviest density. The real evidence analyzed the important strategic function, wide regional area, good development conditions, obvious regional differentiation, and other characteristics of the present status. The 11 State-Level New Area are located in the national optimization development zone and key development zone, which is located in a principle axis of “two vertical and three horizontal” in the territorial development. The land area of State-Level New Area is significantly greater than development zone, and the area of largest State-Level New Area (Dalian Jinpu New District) is 2299 square kilometers, which is almost the sum of all kinds of national development area. The construction of State-Level New Area usually relies on municipalities directly under the central government or the provincial capital city. There are significant differences in the development level, the maximum value of population and GDP are respectively 36.1 times and 91.3 times of the minimum. Based on the *State-Level New Area Development Report 2015* entrusted by National Development and Reform Commission, this paper first theoretically analyses both common and unique characteristics of State-Level New Area's space, function, and pattern. Second, this paper empirically analyses State-Level New Area's three evolutionary processes and its basic characteristics as important strategic function, wide regional area, favorable development conditions, and remarkable regional differentiation. Furthermore, this paper investigates several issues from unclear functional understanding, unreasonable space layout, not new developmental pattern, and raises several policy suggestions on layout optimization, development promotion of State-Level New Area.

Keywords State-Level New Area, stage, characteristics, problem

陈东 中科院地理资源所助理研究员，博士。研究方向为金融地理学及区域发展的新因素。主持和参与了多项国家自然科学基金项目、科技支撑计划项目、中科院重点部署项目等；作为科研骨干，承担了全国主体功能区规划、京津冀都市圈区域规划、首都经济圈规划等重大规划的研究任务。发表 *SCI/SSCI* 等论文20余篇。E-mail: chend.04b@igsnr.ac.cn

Chen Dong Ph.D. and associate professor of the Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences. His major research fields are financial geography and new factors of regional development. He participated in lots of important planning such as the Major Function-Oriented Zoning, Beijing-Tianjin-Hebei Plan, and Capital (Circle) Plan, and has published over 20 papers. E-mail: chend.04b@igsnr.ac.cn