

国家治理视角下我国新城新区发展历程研究

武 敏 彭小雷 叶成康 王宏远 王新峰 刘继华

提 要 新城新区是我国改革开放以来一种重要的空间现象,对于促进经济发展、加快城镇化进程都发挥了重要的作用。近年来我国新城新区存在的一些问题逐渐引起关注,但社会各界对新城新区还缺乏全面客观的认识。通过梳理新城新区相关的政策文件、学术研究以及权威数据,明确新城新区的概念界定,全面梳理新城新区的基本情况与特征。将新城新区发展的阶段性变化特征与我国城镇化和经济发展的历史脉络和阶段性结合起来,从国家治理的视角系统审视新城新区在不同时期的设立目标和发展动力变化,将新城新区的发展划分为先行探索期、规范引导期、提升示范期三个阶段。通过总结新城新区各发展阶段中相关政策的实施效果,为后续新城新区的相关政策制定提供基础及建议。

关键词 国家治理;新城新区;发展历程

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202006008
文章编号 1000-3363(2020)06-0057-08

作者简介

武 敏,中规院(北京)规划设计公司,注册城市规划师,wm_1127@126.com
彭小雷,中国城市规划设计研究院科技处处长,教授级高级规划师,通讯作者,pengxiaolei@sina.com
叶成康,中规院(北京)规划设计公司,注册规划师
王宏远,中规院(北京)规划设计公司,高级城市规划师
王新峰,中规院(北京)规划设计公司二所所长,教授级高级规划师
刘继华,中规院(北京)规划设计公司副总经理,教授级高级规划师

A Research on the Development of New Towns and New Districts in China from the Perspective of National Governance

WU Min, PENG Xiaolei, YE Chengkang, WANG Hongyuan, WANG Xinfeng, LIU Jihua

Abstract: The new town and new district has emerged as a key spatial phenomenon since China launched its reform and opening up program, and it has played an important role in promoting economic development and accelerating the process of urbanization. In recent years, China's new towns and new districts have given rise to new problems that have attracted much attention. However, there is still a lack of comprehensive and objective understanding of such issues. By incorporating relevant policy documents, academic researches and authoritative data, this paper defines the concept of new town and new district, and comprehensively sorts out the existing situation and characteristics of new towns and new district. In light of the historical context and stages of China's urbanization and economic development, this paper systematically examines the changes in goal-setting and development dynamics in the different periods from the perspective of national governance. The paper divides the development of new towns and new districts into three stages: the period of pioneering exploration, the period of normative guidance, and the period of promotion and demonstration. By summarizing the outcomes of policy implementation in each development stage, the paper provides the basis and suggestions on policy formulation for new town and new district development.

Keywords: national governance; new towns and new districts; development trajectory

自1980年代以来,新城新区逐渐成为我国地方经济建设和城市拓展的主要载体,极大推动了国民经济的发展,带动了城市面貌的快速变化。从其发展的成效来看,新城新区是落实国家战略、实现国家发展目标的重要抓手;是我国经济发展、对外开放、科技创新的重要引擎,作为投资的热点地区和建设的重点地区,经济总量呈现快速增长、对外开放程度不断提高、科技创新能力显著提升,在我国改革开放以来经济发展中发挥了不可替代的作用;是推动城镇化发展、优化城市空间格局的重要载体,创造了大量的新增城镇就业机会,推动我国城镇化高速发展;是我国体制机制改革和城市治理创新的重要平台,积累了大量经验。但是,我国的新城新区仍存在着数量过多、规模偏大、缺乏科学合理的顶层设计与规划(冯奎,2015);土地利用效率偏低、土地闲置、产城分离;千城一面,缺乏独特的定位(姜庆国,2018)与鲜明的个性等问题(刘士林,等,2016)。

我国新城新区具有代表性的研究包括以冯奎为代表的国家发改委城市和小城镇改革发展中心、方创琳为代表的中国科学院地理科学与资源研究所、刘士林为代表的上

海交通大学城市科学研究院以及以陆鸣为代表的中国发展研究院四个团队及机构,对于我国新城新区展开了持续性、较为全面、有一定深度的广泛调研及研究,总结了我国新城新区当前发展的主要问题,也提出了相应的政策建议。然而,作为国家重要的空间政策载体,从国家治理视角和政策实施效果评价的角度对我国新城新区开展全面评估和系统梳理的相关研究尚显不足。当前,我国的经济发展和城镇化发展都进入了重要的转型时期。2017年,随着雄安新区国家战略的提出,新城新区再次站在了新一轮改革开放和城市发展模式转型的前沿。在此背景下,总结、评估新城新区的规划建设成效,研究新城新区面临的挑战以及转型发展的机遇,探讨新城新区未来规划建设的理念与思路,意义十分重大。

1 概念及类型界定

我国“新城新区”的提法,2010年首次出现在政府文件^①中,但从未对新城新区的概念做出明确界定,国内学者们从不同视角提出了新城新区的概念定义。刘士林等人(2013)提出了广义和狭义的新城新区定义,顾朝林(2017)从城市治理视角提出中国的新城新区是国家改革开放的产物,2015—2018年《中国新城新区发展报告》中列举了广义、狭义的新城新区类型(冯奎,2015)。

我国新城新区的本质是体现国家和地方政府发展意图的空间载体,其根本特征是相对于中心城区(老城区)的“新”,具有“新空间”“新功能”“新主体”三个方面的内涵。新城新区的空间位置一般处在老城区的边缘或外围,开发建设方式以新建为主,属于“增量扩张”的发展模式。新城新区的功能定位一般为实现带动区域经济增长、城市功能增强和提升、发展特色产业等新功能。从行政管理视角来看,我国的新城新区为政府主导,必须由各级政府或管理机构批复设立,拥有相对独立、有一定主权的行政管理机构。

综上所述,我国的新城新区是县级

以上人民政府或有关部门为实现特定目标而批复设立,拥有相对独立管理权限的空间地域单元,是城市集中建设区的组成部分,主要包括国务院批复的国家级新区、国务院及省级人民政府批复的各类开发区、省市县级人民政府批准设立的产业园区、工业集中区、各类功能性新城等。

1.1 国家级新区:体现国家战略意图的重要空间载体

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^②。国家级新区的发展目标、功能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,重点承担落实国家重大改革发展任务和创新体制机制的试验示范作用。

1992年设立的上海浦东新区以及2006年设立的天津滨海新区是两个时代重要国家战略的空间载体,与1980年代的经济特区功能较为接近,主要承担经济发展的职能和使命。2010年后集中设立的多处国家级新区集中体现了国家强调区域平衡发展的战略意图,国家级新区在继承和强化经济发展使命的同时,其功能内涵逐步延展,职能与定位也越来越多元化。2017年批复设立的河北雄安新区则进一步强调了国家级新区在贯彻落实新发展理念、实现政策机制的改革与创新方面的地位及作用。

国家级新区被赋予了更多的经济管理权限以及更高的行政管理权限,在更大的范围内打破了传统行政区划壁垒,使得特定区域能够实现资源、人口的快速集中和经济密度的极大提升,这是新区“先行先试”的战略意义。

1.2 开发区:国家多头管理的地区发展引擎

开发区是指由国务院和省、自治区、直辖市人民政府批准,在城市规划区内设立的经济技术开发区、高新技术产业开发区、各类海关特殊监管区、边境/跨境经济合作区等实行国家特定优惠政策的区域。按等级划分,我国开发区

可分为国家级与省级两种类型,省、自治区、直辖市以下各级人民政府无任何级别开发区的审批权限^③。按性质、批复及主管机构划分,我国开发区可分为经济技术开发区、边境经济合作区、高新技术产业开发区、海关特殊监管区、特殊政策及产业发展区、省级各类产业发展区等六种类型(表1)。

早期的开发区以经济增长、创新升级、对外开放等为核心任务,指向相对单一、明确,随着开发区的发展越来越成熟,功能日趋复合化,发展目标从以经济增长为主向经济增长与社会管理并重转变。开发区归属于不同主管部门,其发展的重点也因此有所差异,但总体上是地方经济发展较好的地区,是在国家战略引导下形成的地方发展引擎。

1.3 功能性新城:地方事权主导的空间载体

功能性新城是指除了国家级新区及开发区以外,县级以上地方人民政府以经济增长、对外开放、拓展城市空间等为目的,依托产业园区、政府机构、大学园区或者机场、港口、高铁站点等区域交通设施以及其他特色资源,在城市集中建设区范围内设立的功能区。功能性新城由地方政府主导推动,暂无国家统一标准政策,体现的是地方事权主导下的发展意图。根据其设立目的,功能性新城可划分为产业园区型、设施带动型、新理念引领型三种类型。

产业园区型新城是出现最早、数量最多的功能性新城,其设立目的、功能定位、优惠政策、管理体制比较接近开发区。1980年代末及1990年代初期,自从国家在沿海城市批复设立经济技术开发区后,东部沿海地区各级政府开始大量批复设立开发区,高峰时期几乎每个县级城市均有一个或多个开发区。1993年根据《国务院关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》“省、自治区、直辖市以下各级人民政府不得审批各类开发区”的要求,此后省级以下的“开发区”停止设立,但工业区、产业园区、产业功能区、工业集中区等各类名目的产业园区型新城却大量设立,本质上与

表1 开发区类型、等级、数量、批复机构、主管部门等信息

Tab.1 The type, level, quantity, approval organization, supervisory department, and other information of development zones

类型	性质	等级	数量(个)	批复部门	主管部门
经济技术开发区	产业发展区	国家级	219	国务院	商务部
		省级	986	省(自治区、直辖市)人民政府	
边境经济合作区	边疆地区综合功能区	国家级	19	国务院	
		省级	3		
高新技术产业开发区	产业发展区	国家级	156	国务院	科技部
		省级	157	省(自治区、直辖市)人民政府	
保税区	海关特殊监管区	国家级	135	国务院	海关总署
综合保税区					
保税港区					
保税物流园区					
跨境工业园区					
出口加工区					
海峡两岸科技工业园、互市贸易区、金融贸易区、台商投资区、喀什经济开发区(含新疆生产建设兵团片区)、霍尔果斯经济开发区(含新疆生产建设兵团片区)等其他类型开发区	特殊政策区	国家级	23	国务院	发改委、环保局、公安部、海关总署等部门
产业集聚区、工业集中区、工业园区、工业区、工业园等	产业发展区	省级	845	省(自治区、直辖市)人民政府	发改委、环保局、公安部、商务部等部门

资料来源:根据开发区相关批复、管理文件汇总。

表2 全国各级各类新城新区数据汇总

Tab.2 Data about new towns and new districts at all levels in China

级别	数量(个)	批复面积(km ²)	规划面积(km ²)	规划建设用地面积(km ²)	已建面积(km ²)	规划人口(万人)	现状人口(万人)
国家级新区	19	22 166	25 721	6675	3409	5589	2669
国家级开发区	552	5522	29 674	16 169	7692	9570	3794
省级开发区	1991	12 652	57 806	31 221	12 346	16 340	5661
省级以下各类新城新区	1284	34 542	34 542	18 525	5506	11 421	3325
合计	3846	74 882	147 743	72 590	28 953	42 920	15 450

数据来源:国家级新区数据为根据各国家级新区规划整理汇总,国省级开发区、省级以下新城新区数据分别根据《中国开发区审核公告目录》(2018版)^④和2015年住建部调查数据整理汇总。

早期的开发区并无差异。

设施带动型新城是伴随着城镇化加速发展,逐步出现的完善城市服务功能、拓展城市空间的功能性新城。2000年以后,随着我国城镇化的加速发展和经济实力的快速提升,重大的公共服务设施和交通设施建设项目日益增多。与此同时,许多城市老城区的服务能力和空间承载能力都已面临瓶颈,建设综合服务和空间承载能力更强、品质更高的新城区的需求日益迫切。因此,许多城市便依托这些重大公共服务和交通设施建设的契机,跳出老城建设新城区,形成了大学城、科教新城、政务新区、郊区新城、空港新区、临港新城、高铁

新城、奥体新区、会展新区等类型繁多的功能性新城(汪劲柏,赵民,2012)。

新理念引领型新城是地方政府结合国家新的发展理念而设立的,以探索新型城镇化模式和路径的功能性新城。随着我国东部沿海城市发展水平逐步提高,新城新区的开发理念开始呈现多元化的趋势,国家也逐渐形成了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。北京、上海、深圳等大城市开始兴建生态城、科学城、知识城、智慧城等新理念引领型新城,随后部分二三线城市也开始效仿。整体上新理念引领型新城集中在高等级城市,设立门槛及建设成本较高,数量也相对较少。

2 现状基本情况

根据2015年住房和城乡建设部对全国各类新城新区的普查数据以及六部门联合发布的《中国开发区审核公告目录》(2018版)、19个国家级新区的相关统计等数据汇总全国新城新区信息。截至2018年底我国当前新城新区数量共3846个。全国各级各类新城新区批复面积7.5万km²,规划面积14.8万km²,规划建设用地面积7.3万km²,已建面积2.9万km²,规划人口4.3亿人,现状人口1.55亿人(表2)。

2.1 批复设立从新增逐步转向整合升级

我国新城新区的数量整体上呈逐年上升态势,但各年度新设立新城新区的数量变化较大。1984年至2018年,年均批复设立的新城新区数量达到97个,其中2006年、2010—2014年为批复高峰时期,一年内新设立的新城新区数量达到300个以上。总体上,国家级新城新区从新批复设立转为从省级园区整合升级为国家级;2016年以来随着国家对各级各类新城新区的管控力度不断加强,新批复设立的新城新区数量迅速减少(图1)。

2.2 国家级新区、国省级开发区为主体

我国新城新区以国、省级新城新区为主体,数量多、规模大、用地大。其数量、规划面积及现状建设情况均占全国新城新区的60%以上,平均建成率为40.18%,平均规划人口实现度为35.96%,15.73%的新城新区存在扩区现象。总体上,国家级新区、国省级开发区的建设情况要优于省级以下新城新区,包括建成率、规划人口实现度、地均产值等指标,同时扩区比例也较高(表3)。

2.3 空间分布基本符合全国城镇化主体形态

当前我国新城新区的空间分布格局与主要城市群的空间分布耦合度较高。长三角、珠三角、京津冀、成渝、中原、长江中游、哈长等7个城市群集聚了全国1680个新城新区,占全国总数的

表3 全国各级各类新城新区建设情况比较
Tab.3 Comparison of the development of new towns and new districts at all levels in China

级别	建成率 (%)	规划人口实现度 (%)	地均GDP (亿元/km ²)	扩区比例(扣除海关特殊监管类以外) (%)
国家级新区	55.48	48.02	10.62	—
国家级开发区	47.57	39.64	21.49	39.3
省级开发区	39.54	34.65	—	22.0
省级以下新城新区	29.72	29.11	—	3.58
合计	40.18	35.96	—	15.73

数据来源: 根据《中国开发区审核公告目录》(2018版)和2015年住建部调查数据整理汇总。

44%。我国新城新区的空间分布为从东部地区逐步向中、西部地区扩散。截至2018年, 31个省份平均每个省份有126个各类新城新区。东部地区大部分省份国省级新城新区数量占比可达到70%以上, 西部地区的四川、陕西、宁夏、西藏等省份国省级新城新区数量占比不到50%, 基本符合全国经济发展水平的空间格局(图2)。

3 国家治理语境下我国新城新区的发展历程

当前国内学者对我国新城新区发展

阶段的研究多以开发区为研究对象, 划分阶段的依据以设立时间、空间分布、规模及数量等为主。张晓平等根据国家经济技术开发区的批复数量及空间分布特征, 划分为沿海布点(1984—1991年)、东南铺开(1992—1997年)、全国推进(1998年至今)三个阶段(张晓平, 2002)。冯奎等根据新城新区发展的数量、动力机制不同, 划分为计划经济时期(1949—1978年)的工业新城发展阶段、改革开放时期(1979—1991年)的外向型经济空间锻造阶段、中国城市大发展时期(1992—2000年)的都市区空间扩张阶段、全球化时期(2001—2008年)的世界工厂建设阶段、转型发展时期(2009年以来)的内需拉动和快速城镇化阶段等五个阶段(冯奎, 2015), 张茜、王兴平等从通过对政策颁布情况的梳理和对政策主题词的提取, 将我国的开发区政策演进历程划分为政策探索期、政策投入期、政策规范期、政策转型期四个阶段(张茜, 王兴平, 2019)。

我国新城新区的发展状态与国家战略导向紧密相关。因此本文从国家治理的视角, 将新城新区发展的阶段性变化特征与我国的城镇化和经济发展的历史脉络和阶段性结合起来, 系统审视新城新区在不同时期的设立目标和发展动力变化, 将新城新区的发展划分为先行探索期、规范引导期、提升示范期三个阶段(图3)。

3.1 第一阶段: 先行探索期(1978—1999年)

3.1.1 宏观背景

1978年改革开放后, 我国开展从计划经济转变为市场经济的探索, 国家陆续提出了沿海开发开放、梯度开发等区域发展战略。我国的新城新区建设与发展也开启了先行先试、逐步探索的阶段, 试图通过在东部沿海地区设立开发区, 实现促进经济增长、对外开放的国家战略。1979—1980年批复设立的深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区作为我国新城新区的前身, 起到了试验探索的成效。

3.1.2 发展情况

第一批新城新区高速的经济增长掀

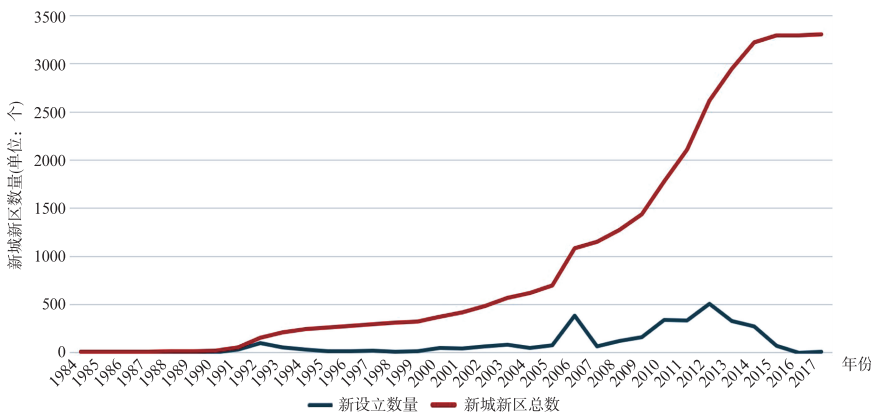


图1 1984—2018年新城新区数量的历年变化

Fig.1 Changes in the number of new towns and new districts from 1984 to 2018
资料来源: 根据《中国开发区审核公告目录》(2018版)和2015年住建部调查数据整理绘制。

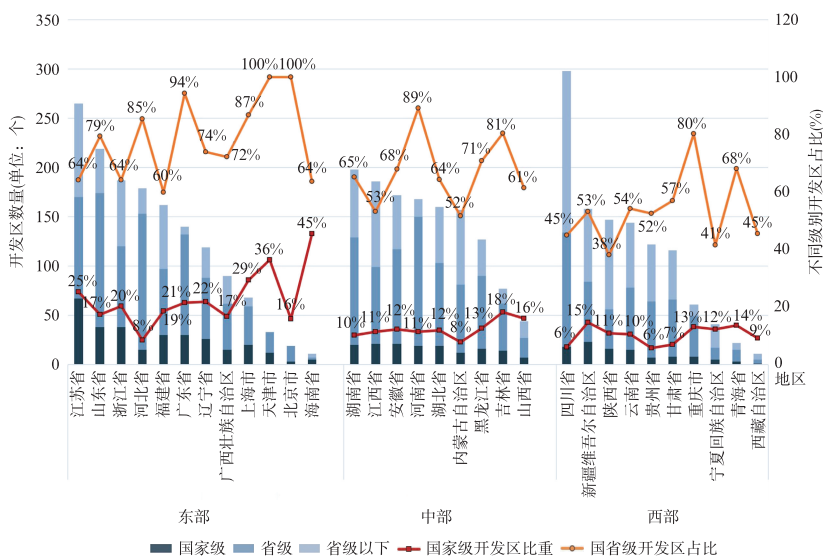


图2 各省份不同等级新城新区数量及占比

Fig.2 Number and proportion of new towns and new districts in different provinces
注: 全国31个省市自治区, 暂不含港澳台地区
资料来源: 根据《中国开发区审核公告目录》(2018版)和2015年住建部调查数据整理绘制。

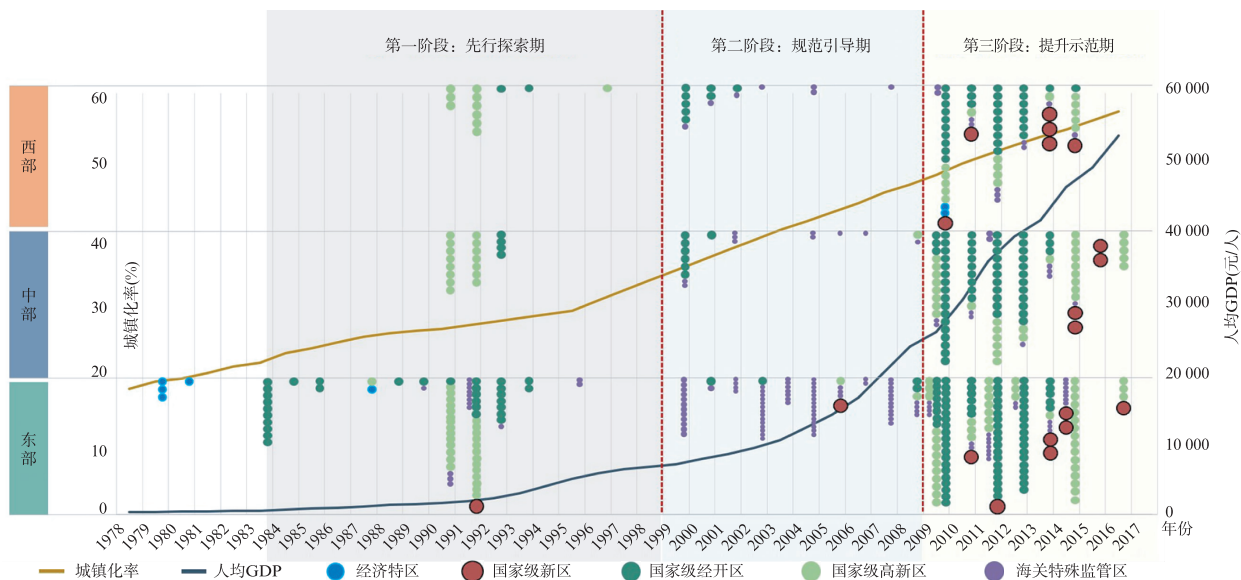


图3 中国国家级新区和国家级开发区发展历程

Fig.3 Development trajectory of new towns and new districts in China

资料来源：根据国家统计局数据及《中国开发区审核公告目录》(2018版)数据整理绘制。

起全国新城新区建设热潮。1981年，经国务院批准在沿海开放城市建立经济技术开发区，于1984年设立了首批10个国家级经济技术开发区。1988年，在科技部“火炬计划”主导下，中关村科技园成为全国第一个高新技术产业开发区。1990年，全国第一个国家级保税区（上海外高桥保税区）设立，集自由贸易、出口加工、物流仓储及保税商品展示交易等多种经济功能于一体，以促进沿海地区开放。1992年邓小平南巡讲话后，浦东新区设立，迅速在全国范围内掀起新城新区建设热潮，1990—1995年5年时间内，全国设立的国家级开发区从15家迅速拓展到103家，以东部沿海地区为主。

3.1.3 管理政策

国家为了鼓励推动新城新区的发展，逐步出台了多项各类开发区、新区发展的优惠政策，涉及外商投资准入、财税、金融、土地等方面。

1984年11月国务院发布的《关于经济特区和沿海14个港口城市减征、免征企业所得税和工商统一税的暂行规定》，其中对沿海14个沿海港口城市的经济技术开发区予以企业所得税、地方所得税等减免优惠。随后1991年6月国务院发布《中华人民共和国外商投资企业和外

国企业所得税法实施细则》（已失效），对外资企业提供了税收优惠政策。

1990年中共中央、国务院批复上海市委、市政府，原则同意上海报送的《关于开发浦东、开放浦东的请求请示》。该文件成为浦东新区发展有力的政策支持，也成为后续国家级新区优惠政策的重要参考文件，文件中“区内生产性的‘三资’企业，其所得税减按15%的税率计征；经营期在十年以上的，自获利年度起，两年内免征，三年减半征收”依然延续至今。

1991年，国务院发布《关于批准国家高新技术产业开发区和有关政策规定的通知》等政策，对于国家级高新技术产业开发区同样予以税收减免优惠政策。

1993年国务院发布《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》，对开发区开展第一轮整改。该通知明确国家级开发区的审批权限在国务院，省、自治区、直辖市人民政府拥有少量批准设立省级开发区的权限，而省、自治区、直辖市以下各级人民政府无任何级别开发区的审批权限。

3.1.4 小结：东部沿海引领、推动经济增长，开发区主导的先行探索期

改革开放初期，为应对国内资本短

缺、技术落后、人才不足、管理体制与国际市场环境脱节等问题，各级人民政府和有关部门通过划定实施特殊优惠政策的空间地域单元以促进创新和发展。这一时期我国的新城新区以开发区为主要类型，东部沿海地区首先展开探索，中西部地区逐渐开始起步。开发区对国家和地方经济增长的贡献更为突出，成为所在城市的经济增长极，极大推动了我国对外开放和经济发展水平的提升。

先行探索期的国家战略以经济发展、对外开放等为核心目标，对于新城新区的管理政策也以优惠类政策为主，且各类政策优惠力度较大，并对此后近四十年的各类新城新区形成持续性影响。虽然国家于1993年开展了第一轮开发区的清理和整改，规范了开发区的审批权限，但由于后续政策的监管力度不足，地方政府设立其他类型的新城新区，导致该政策的执行并未对新城新区形成持续性的管控作用。

3.2 第二阶段：规范引导期（2000—2009年）

3.2.1 宏观背景

1998年亚洲爆发金融危机，我国受到了国内外市场紧缩的冲击，1999年我国开发区利用外资在多年持续经济增长

后,首次出现负增长,国家宏观政策迅速做出相应调整。国家提出西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地等一系列的区域发展战略,鼓励东、中、西部均衡化发展。随后2001年中国正式加入世界贸易组织(WTO),进入了全球化发展阶段,全国经济发展环境更为开放,各级政府积极参与国际竞争,新城新区成为各级政府扩大对外开放、实现经济发展的重要战略载体。

3.2.2 基本情况

2000—2009年10年间国家级开发区的设立减少,共批复设立19个国家级经济技术开发区、3个国家级高新技术产业开发区,从东部沿海地区为重点转向以中西部地区为主。2000年4月27日,国务院批准设立了首批15个出口加工区,截至2009年,海关总署先后共批复设立了91个国家级出口加工区、保税区、保税港区、保税物流园区等各类海关特殊监管区,形成以深化开放为核心目标的开放型产业功能区热潮。2006年,国务院批复滨海新区成立,成为全国第二个国家级新区、国务院批准的第一个国家综合改革创新区。

2000—2009年的10年间,新城新区设立的数量、类型多样性和区域范围都有十分明显的提升,省级以上开发区数量从202个迅速增加至862个,东部地区新设284个,中部地区新设263个,西部地区新设117个,区域分布上较为均衡。

3.2.3 管理政策

经过先行探索期优惠政策的激励,新城新区的发展取得了良好的效果,但也暴露出新城新区过快设立、管理失控的诸多负面影响。因此,2000—2009年期间国家关于新城新区的政策不再仅仅是加大激励,而是将重点放在规范和细化各类新城新区的管理,优惠类政策比例降低,规范类和整改类政策比例大幅增加。同时,这一阶段国家也开始重点关注发展质量提升和各领域、各区域的均衡发展,因此出台了较多的引导类政策,如促进中西部发展、扩大对外开放、鼓励科技创新、循环经济等。

2000年后,国家相继出台了各类开

发区的管理办法,加强对开发区的规范管理,对于中西部开发区加大了基础设施贴息贷款的支撑,在一定程度上促进了中西部地区新城新区的数量迅速增加。2002年—2006年期间,国家开展了第二轮开发区的整改工作,陆续出台了多个整顿、清理、规范新城新区的政策。经过此轮规范和治理,全国开发区在数量上从6866个减少到1568个,规划面积也从3.86万 km^2 减少到9949 km^2 。

2004年,吴仪副总理在“全国国家级经济技术开发区工作会议”中提出了“三为主、二致力、一促进”的开发区战略指导方针。2005—2009年国家陆续发布一系列引导政策,鼓励开发区进一步扩大对外开放、促进国内发展、承接高附加值产业转移、集聚高新技术产业和高素质人才,推动区域经济协调发展,成为体制改革、科技创新和发展循环经济的排头兵。

3.2.4 小结:区域均衡发展、扩大对外开放,地方主导新城新区为主体的规范引导期

这一时期国家战略的重点除了继续加快经济发展外,更加强调引导区域均衡发展、扩大对外开放,我国经济进入了全面高速增长的阶段。各类新城新区作为城市的扩展空间、经济政策的空间载体,为我国的全球化、区域均衡化、工业化及城镇化进程起到了重要作用,已然成为我国宏观战略的重要空间政策载体。

值得注意的是,这一阶段国家战略与地方政府诉求之间的矛盾也逐步显现,经过先行探索期的发展实践,地方政府深刻认识到新城新区的巨大作用,设立新城新区的意愿十分强烈,中央政府则相对较为谨慎,体现在国家相关政策强调对于开发区的规范化管理、引导创新绿色发展,同时对于批复设立主体、开发区发展基础等方面的要求进一步提高。因此地方政府开始大量批复设立产业园区、产业功能区、工业区等“类开发区”新城新区,由于批复设立手续简单、要求偏低、监管不到位,导致了新城新区设立混乱、名目众多、管理失控、污染环境等诸多负面影响。

3.3 第三阶段:提升示范期(2010年至今)

3.3.1 宏观背景

2008年全球金融危机爆发后,我国经济增速快速回落,出口出现负增长,东部沿海地区的大量开发区受到严重的影响,过于依赖出口和资源初加工的传统发展路径必须加快转型升级。国家于2008年11月提出进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长等十项措施。国家层面采取了较为宽松的宏观金融政策,极大刺激了地方大规模设立各类新城新区。2013年以来我国经济面临着增速减缓、结构调整、动力转换的挑战,追求高质量发展、内涵式增长、多元化动力的诉求愈发强烈。作为我国重要的政策空间载体,国家对新城新区的发展要求进一步提高,更加关注于综合发展水平的提升、体制机制创新、示范引领作用等方面。

3.3.2 基本情况

2010年以来,国务院开始密集批复设立国家级新区,东、中、西部分布均衡化。截至2018年总数达到19个,其中东部9个,中部4个,西部6个。

2010年以来,国家对大量省级开发区进行升级,国家级开发区数量迅速增加。2010—2017年国家级经济技术开发区新增182个,截至2018年底总数达到219个,其中东部111个,中部66个,西部42个。2010—2017年国家级高新技术产业开发区新增100个,截至2018年底总数达到154个,其中东部77个,中部48个,西部29个。

3.3.3 管理政策

这一阶段国家对新城新区的发展质量提出更高的要求,将一部分发展较好的省级开发区整合升级为国家级,并陆续批复了16个国家级新区,希望通过这些具有最高级别和优秀平台的国家级新城新区,探索转型升级、科技创新、体制机制创新的经验,并充分发挥示范带动效应,辐射带动更大区域和全国的发展质量提升。

2010—2012年,国家发布了以“贴息贷款”为主要形式的财政类优惠政策,进一步引导扩大开放、区域平衡发展,

促进了中西部地区的新城新区建设。

2012年国务院开展了各类开发区的第三轮整改,2018年国家六部委联合发布了《中国开发区审核公告目录》(2018年版)(2018年第4号公告),明确国、省级开发区共2543家,其中国家级552家,省级1991家。

整改后国家加强新城新区对于科技创新、制造升级、体制改革等方面的引导和规范,从批复设立各类开发区转变为在既有开发区基础上叠加政策区、示范区,从而扩大新区、开发区的示范效应,多个引导和规范类的文件,更加明确限定了各类新城新区内鼓励和禁止的行为。

3.3.4 小结:国家战略导向多元化,空间分布均衡化,综合型示范区主导的提升示范期

总体上,这一时期国家适度控制了新设立新城新区的数量和规模,发挥国家级新城新区在落实国家战略方面的空间载体和创新示范作用。国家战略的目标导向更趋多元,更加注重创新体制机制、自主创新、扩大深化开放、区域统筹发展、产城融合发展,这一时期设立了大量国家级新区、自由贸易试验区以及自主创新示范区等功能更为综合、以示范引领为导向的综合型示范区,空间分布也趋于更加均衡,与一带一路、长

江经济带、粤港澳大湾区等国家战略紧密结合。

这一时期地方政府的发展意愿依旧强烈,地方设立的新城新区更加多元化,包括空港新城、高铁新城、生态城、智慧新城等多种类型的功能性新城,部分地区出现了以各类名义违规设立新区、随意圈占土地、扩大开发区面积、擅自出台优惠政策、低水平重复建设的现象。国家的实施监管力度也在逐步加强,多个部委联合开展大规模的清理整改工作,并逐步出台更具针对性、操作性更强的管理政策,对于新城新区的批复设立、规划建设、管理监管等提出了系统的规范性文件。

4 政策制定逻辑及效果评价

4.1 政策类型梳理

在我国新城新区的发展过程中,国家战略导向与相应的政策起到了举足轻重的作用,涉及行政管理、外商投资、土地建设、财税金融、产业发展、企业支持、环境保护、拓园扩区、人才吸引等各个方面。通过系统梳理我国关于新城新区上百个政策文件,发现在不同的国际环境和国家发展阶段背景下,国家的相关政策都有一个非常清晰明确的核心导向,这个核心导向与解决新城新区

当时出现的关键共性问题、更好地引导新城新区在该阶段的发展紧密相关。

根据国家政策的战略导向不同,可划分为优惠、规范、引导和整改四类政策。优惠类政策为新城新区提供了经济、财税、金融、产业、土地供给、服务、人才吸引、管理等方面的优惠,对于新城新区的发展具有极大的促进作用。规范类政策对不同类型的新城新区提出相对系统、规范的管理办法和审批程序等方面的政策。引导类政策对新城新区提出科技创新、生态宜居、产城融合等方面的提升和转型要求,引导新城新区高质量发展。整改类政策往往是针对新城新区存在的某类问题而制定,提出整改方面的具体措施和要求。

4.2 政策实施效果评价

作为我国重要的政策空间载体,新城新区面临不同的国际形势,在推进国家战略的实施过程中发挥了重要的积极作用。国家对于新城新区的调控政策也有效激励、引导和规范了新城新区的发展,在一定程度上对新城新区的发展起到了宏观调控作用。但总体上优惠类政策的实施效果更为明显,有效激发了新城新区的发展活力,进而带动了全国范围内的经济快速增长、对外开放程度的快速提升(图4)。

长期以来政策目标较为单一,缺乏全面统筹的政策制度设计。自1984年我国新城新区规模开始建设以来,国家政策长期以经济发展为最重要的发展目标,鼓励各地新城新区大规模进行企业招商,后续通过房地产实现“卖地经济”高收益的回报来带动新城新区的发展,缺少对新城新区选址、规模合理性的论证以及对产出效益、环境保护、基础设施及公共服务等方面的评估及监管,缺乏科学、系统、全面的统筹管理措施及政策设计。

部分管理政策缺乏针对性,导致实施效果与政策意图相左。由于我国地区差异较大,东、中、西部地区发展阶段不同,统一的政策作用于不同的地方往往会引起不同的效果,“一刀切”的政策往往会造就“反城市发展规律”的新

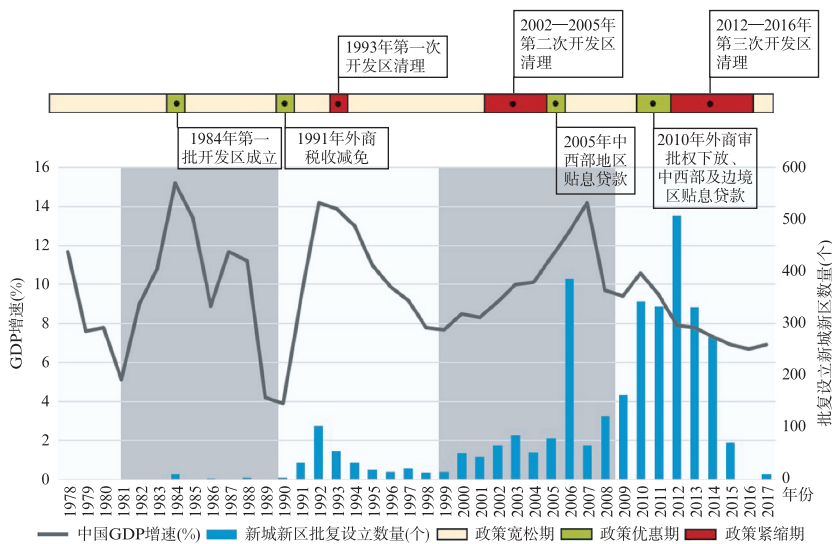


图4 我国新城新区发展历程及政策阶段对比

Fig.4 Comparison of the development process and policy stages of new towns and new districts in China
资料来源:根据国家统计局数据及相关政策文件整理绘制。

城新区形成。比如2008年金融危机后国务院发布的《中西部等地区国家级经济技术开发区基础设施项目贷款财政贴息资金管理暂行办法》的通知,很大程度上促进了中西部地区的产业发展,但也加重了部分城市的负债率(常晨,陆铭,2017),无法偿还长期累积下的债务、大规模建设的新城新区也无法实现其本来规划意图,造成极大的浪费。

政策实施性不强、监管力度不足、反馈机制不健全,导致部分政策实施效果不佳。自1993年国家第一次对全国开发区进行清理后,便不断出台各类规范、引导、整改类政策,但始终未出台详细的《开发区管理条例》、国省级开发区退出机制以及相应的法律法规、行政条例配套,大量违规操作无法得到及时发现、有效整改和依法处理,新城新区的“纠错”制度不健全,导致大量国家管理文件成为“空头文件”。中央政府缺少自己的执行机构,而是通过中央——省——市——县——乡镇逐级向下传导执行(吕丽娜,高小健,2000),进一步导致整改类政策难以实施。

5 总结

整体上,我国新城新区的发展历程受到国际形势、国家战略、宏观经济政策、新城新区政策的影响,新城新区的发展体现了国家发展意图及重点,但依旧存在管理粗放、政策单一、实施性不强等问题。我国对于新城新区出台了大量优惠、引导、规范、整改类政策措施,对新城新区的发展起到了全国范围内的管控作用,尤其是在优惠类政策方面,通过新城新区的发展带动了全国范围内的经济快速增长、对外开放程度的快速提升,使得新城新区成为我国改革开放以来工业化、城镇化的重要载体。但政策目标缺乏全面统筹的政策制度设计、部分管理政策缺乏针对性、政策实施性不强等问题,在很大程度上导致了部分政策尤其是规范和整改类政策实施效果不佳、难以落地。

这些问题在更加深刻的层面反应的

是中央政府与地方政府之间事权、财权、发展权及其相应责任之间的平衡与博弈,也是国家治理中政策制度设计的核心难点。未来随着我国经济发展进入新阶段,新城新区也将承担更多改革开放、发展模式转型、政策制度创新等方面的职责,中央政府作为“制度设计者”需要加强全面系统的政策制度设计、分区分类的政策引导以及有力的监督监管,地方政府作为“政策执行者”则需要适应经济发展新阶段,从“开发者”转向“运营者”,更多地参与到适应地方的制度设计和决策中,逐步实现“央地共治”,使中央权威与地方积极性实现有机结合,为我国超大社会的有效治理提供新的政治智慧(闫帅,2012)。

感谢王凯院长的悉心指导,以及中规院信息中心对本研究提供的数据支撑!

注释

- ① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。
- ② 《关于促进国家级新区健康发展的指导意见》(发改地区〔2015〕778号)。
- ③ 《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》(国发〔1993〕33号)。
- ④ 《中国开发区审核公告目录》(2018年版)(2018年第4号)(国家发展改革委、科技部、国土资源部、住房城乡建设部、商务部、海关总署六部门联合发布)。

参考文献 (References)

- [1] 常晨,陆铭.新城之殇——密度、距离与债务[J].经济学(季刊),2017,16(4):1621-1642.(CHANG Chen, LU Ming. The war of new town density, distance and debt[J]. China Economic Quarterly, 2017, 16(4): 1621-1642.)
- [2] 冯奎.中国新城新区发展报告[M].中国发展出版社,2015.(FENG Kui. Report on the development of new towns and new districts in China[M]. China Development Press, 2015.)
- [3] 冯奎.中国新城新区转型发展趋势研究[J].经济纵横,2015(4):1-10.(FENG Kui. Research on the transformation and development trend of new towns and new areas in China[J]. Economic Review Journal, 2015(4): 1-10.)
- [4] 顾朝林.基于地方分权的城市治理模式研究——以新城新区为例[J].城市发展研究,2017(2):70-78.(GU Chaolin. Research on urban governance model based on decentraliza-

tion——a case study of new towns and new districts[J]. Urban Development Studies, 2017(2): 70-78.)

- [5] 姜庆国.新时代西部地区新城新区建设:定位、问题及发展战略[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2018(2):100-106.(JIANG Qingguo. Construction of new towns and new areas in Western China in the new era: orientation, problems and development strategies[J]. Journal of Shenzhen University (Humanities & Social Sciences), 2018(2): 100-106.)
- [6] 刘士林,等.2015中国大都市新城新区发展报告[J].中国名城,2016(1):34-48.(LIU Shilin, et al. Report on the development of new cities and new districts in China's metropolises in 2015[J]. China Ancient City, 2016(1): 34-48.)
- [7] 刘士林,刘新静,盛蓉.中国新城新区发展研究[J].江南大学学报(人文社会科学版),2013,12(4):74-81.(LIU Shilin, LIU Xinjing, SHENG Rong. Research on the development of new towns and new districts in China[J]. Journal of Jiangnan University (Humanities & Social Sciences Edition), 2013, 12(4): 74-81.)
- [8] 吕丽娜,高小健.中央与地方的博弈关系与制度创新[J].中共福建省委党校学报,2000(3):15-18.(LÜ Lina, GAO Xiaojian. The game relationship between central and local governments and institutional innovation[J]. Journal of Fujian Provincial Committee Party School of CPC(Fujian Academy of Governance), 2000(3): 15-18.)
- [9] 汪劲柏,赵民.我国大规模新城区开发及其影响研究[J].城市规划学刊,2012(5):21-29.(WANG Jingbai, ZHAO Min. A study on the large scale development of new urban areas in China and its impact[J]. Urban Planning Forum, 2012(5): 21-29.)
- [10] 闫帅.公共决策机制中的“央地共治”——兼论当代中国央地关系发展的三个阶段[J].华中科技大学学报(社会科学版),2012,26(4):68-74.(YAN Shuai. "The cooperation between the central government and the local government" in the system of public decision-making[J]. Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Science Edition), 2012, 26(4): 68-74.)
- [11] 张茜,王兴平.改革开放40年来中国开发区政策演变特征研究[J].城市规划学刊,2019(2):61-67.(ZHANG Qian, WANG Xingping. The evolution characteristics of China's development zone policies in the four decades since reform and opening-up[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 61-67.)
- [12] 张晓平.我国经济技术开发区的发展特征及动力机制[J].地理研究,2002(5):656-666.(ZHANG Xiaoping. Development characteristics and dynamic mechanism of economic and technological development zones in China[J]. Geographical Research, 2002(5): 656-666.)

修回:2020-10