辐射区域　引领创新

国家级新区　25年成果非凡

本报记者　李　贞

若干年后，人们回想2017年春天，仍然难以忘记的一件大事，将是河北雄安新区的设立。

这是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大的历史性战略选择，被称为“千年大计、国家大事”，也必将成为中国创新治理历程中浓墨重彩的一笔。

实际上，雄安新区已经是中国第19个国家级新区。从1992年10月上海浦东新区成立，到2017年4月雄安新区横空出世，国家级新区25年的发展，为中国的改革开放增添了动力，成为了为中国经济增长的重要引擎。

引领经济发展　契合战略空间

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，其总体发展目标、发展定位等由国务院统一进行规划和审批。所以看待国家级新区，不能局限于一时一地。

将25年来国家级新区获批成立的时间串联起来，会发现这是一个从加速再到趋缓的过程。从上世纪90年代唯一的国家级新区上海浦东新区成立后，时隔14年，第二个国家级新区天津滨海新区才获准成立。2010年（重庆两江新区）、2011年（浙江舟山群岛新区）各有1个国家级新区获批，2012年有2个（兰州新区、广州南沙新区）。2014年，国家级新区获批复速度加快，连续两年分别批复了5个：2014年，陕西西咸新区、贵州贵安新区、青岛西海岸新区、大连金普新区、四川天府新区；2015年，湖南湘江新区、南京江北新区、福州新区、云南滇中新区、哈尔滨新区。到了2016年速度回落，该年批复了2个（长春新区、江西赣江新区）。2017年至今批复1个（河北雄安新区）。

这一变化，不能不说与中国的经济发展速度有着密切关联。在浦东新区成立的1992年，中国的改革开放政策已经实行了14年，在经济发展上有了新的努力方向，更有了使不完的干劲，也取得了不错的发展成绩。当年，中国GDP增长率惊人地超过了14%，GDP总量出现在了世界20大经济体的榜单中。进入21世纪后，中国的经济增速一直保持高位。到2010年，也正是第三个国家级新区成立的年份，中国的GDP总量首次超越日本跃居世界第二位。可以说，在2014年前成立的6个国家级新区既为中国经济的高速发展起到了引领作用，同时又享受了中国经济腾飞的红利。

而这6个早期设立的国家级新区，在地理位置上多偏重于直辖市、沿海、沿江的地区，包括上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、广州南沙新区。只有2012年8月成立的兰州新区身处西部内陆。

到了2013年，在12月的中央经济工作会议上，习近平总书记首次提出了“新常态”的概念，指出要既防范增长速度滑出底线，又理性对待高速增长转向中高速增长的新常态。2014年11月9日，习近平在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲上又指出，中国经济呈现出新常态的特点包括：从高速增长转为中高速增长；经济结构不断优化升级；从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。这一深刻揭示了中国经济发展新变化的判断，使得2014年以后增设的国家级新区承担了更多带动区域经济发展、促进区域经济创新转型的责任。

上海浦东新区。　（新华社发）

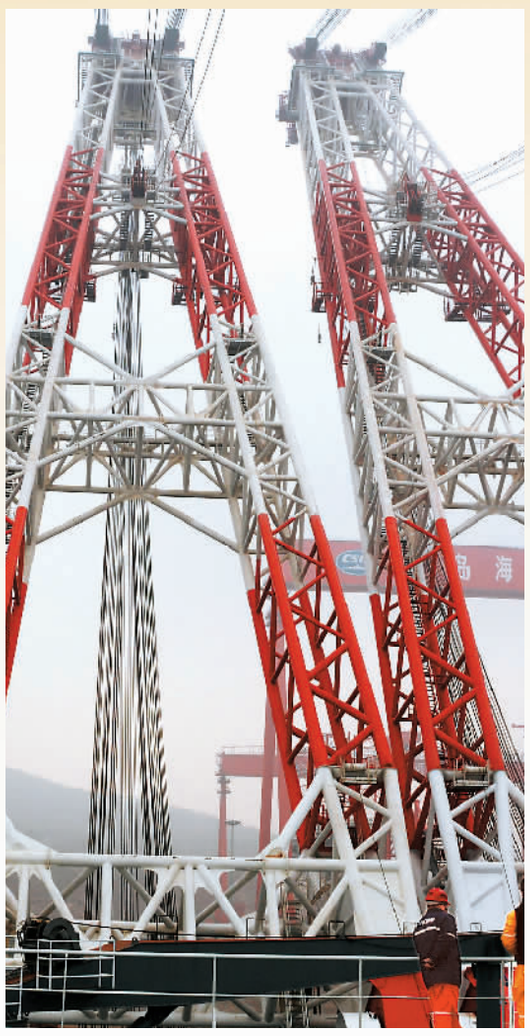
这一认识的转变，也使得国家级新区在地域分布上，清晰地呈现出了从东部向西部、中部、东北部扩散的趋势。2014年以后成立的国家级新区更多位于中西部、东北地区，旨在激发更多内陆地区的经济活力。比如西咸新区、贵安新区、天府新区、哈尔滨新区等。同时新建新区也与国家的空间开发战略契合，比如在长江经济带上的有南京江北新区、江西赣江新区等。而最新成立的河北雄安新区，则无疑是促进京津冀协同发展的重要一步。目前，国家级新区是东部8个、西部6个、中部2个、东北地区3个。

辐射区域发展　谋划长远布局

国家级新区因为在辖区内实行更加开放和优惠的特殊政策，被鼓励进行各项制度改革与创新的探索工作，堪称“宠儿”。

大多数新区成立后经济发展增速惊人。上海浦东新区成立20余年来，GDP增长了50多倍。天津滨海新区的GDP则从2006年的不到2000亿元，到2016年突破了1万亿元，成为国内首个GDP过万亿元的国家级新区。2016年数据显示，大多数国家级新区经济增速领先所在省（市）平均水平。同时，新区的财政收入、固定资产投资、进出口、吸引外资等主要经济指标均保持快速增长。

但国家级新区仅注重发展自身显然是远远不够的，其更应该成为带动区域发展的“排头兵”，成为引领区域的增长极，为区域发展带去辐射效应。如上海浦东新区对长三角、东南沿海及沿江的经济增长都有不同程度的带动作用。重庆两江新区，对重庆整个地方的经济增长和发展的带动作用十分明显。最新成立的雄安新区，定位也非常明确：打造北京非首都功能疏解集中承载地。针对其带动区域发展的规划，习近平强调指出，雄安新区要发挥对冀中南乃至整个河北的辐射带动作用，促进城乡区域、经济社会、资源环境协调发展。



1月9日，中国起重量最大起重船在青岛西海岸新区交付使用。

新华社记者　张旭东摄

目前，19个国家级新区分布在各个区域经济带，完全有能力形成联动效应。中国社科院研究所研究员徐逢贤认为，现阶段国家级新区的部署已基本完成，也就是说国家级新区所肩负的带动区域经济的任务已基本分配完毕。虽然还有一些地区想要申请，但由于国家级新区享受众多优惠政策，如果盲目批复可能会造成资源浪费，反而适得其反，影响经济的协调发展。

2016年《中共中央　国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》发布，其中即要求“严控各类开发区和城市新区设立”。此后，国家级新区增设速度也随之减缓。可预见的是，接下来国家对于国家级新区的批复仍将慎之又慎。

除了严格按照区域发展规划控制批复，国家级新区的健康发展还有一些需要注意的问题。2015年，国家发改委、国土资源部、环保部、住建部联合发布了《关于促进国家级新区健康发展的指导意见》，其中指出，“部分新区仍不同程度存在着规划执行不严、土地等资源节约集约利用程度不高、产业竞争力不强、体制机制创新不足等问题。”

要解决这些问题，地方政府转变管理观念是先决条件。厦门大学经济学院副教授丁长发认为，比如一些地方政府就应转变从前在新区以房地产带动经济发展的观念，“不能用两三年这样的时间节点来衡量”。像新成立的雄安新区，能反应迅速地严厉打击土地、房地产领域的违法犯罪行为，对炒房炒地、圈地囤地等行为保持严管、严打高压态势，即为国家级新区长远健康的发展作出了良好示范。

传承创新精神　成就全国表率

国家级新区，重点在“新”字。“改革创新、先行先试”，是国家级新区健康发展的基本原则之一。在中国步入经济发展新常态的时期，要继续保持国家级新区的发展优势，使其真正成为盘活全国经济的关键棋子，就需要激发其创新活力。

《关于促进国家级新区健康发展的指导意见》中29次提到“创新”。从发展战略看，要强化科技创新驱动，发挥新区集聚创新资源的优势，壮大创新创业人才队伍。从政府管理职能看，要加大体制机制的创新，创新整合行政管理职能，以提高行政服务的效能。从区域合作看，要积极创新合作模式，增强新区的辐射带动能力。所谓“苟日新，日日新，又日新”，唯有牢牢抓住“创新”这一关键，国家级新区才能站在潮头。

重庆两江新区的机器人展示中心。

秦廷富摄（新华社发）

1992年上海浦东新区的设立，得益于大胆革新的尝试。1993年除夕，邓小平曾夸赞这一新区的设立，说“上海人民在1992年做出了别人不能做到的事情”。25年后，河北雄安新区的设立也同样秉承了改革创新精神，再次为国家级新区的“创新”标签做了代言。中国国际经济交流中心首席研究员张燕生总结说，“雄安新区承载的使命就是创新。”

习近平强调，雄安新区千万不能搞成工业集聚区，更不是传统工业和房地产主导的集聚区，要在创新上下功夫，成为改革先行区。要坚持实施创新驱动发展战略，把创新驱动作为雄安新区发展的基点，加快制度创新、科技创新，完善创新创业环境，积极吸纳和集聚京津及全国创新要素资源，通过集聚科研院所和发展高端高新产业，打造一批高水平的创新创业载体，吸引高新技术企业集聚，建设集技术研发和转移交易、成果孵化转化、产城融合的创新引领区和综合改革试验区，打造京津冀体制机制高地和协同创新重要平台。

而通过雄安新区的创新发展，还可以集聚京津冀乃至全国以及国际创新要素和资源，从而将打造出具有世界影响力、国内领先的科技新城，培育经济发展新亮点。其在体制机制上的创新，也将为全国其他地区作出表率和示范。

从浦东到雄安，国家级新区的新未来，值得期待。

创新是新区发展根本动力

王晓红

国家级新区是中国新一轮改革开放的排头兵、科技创新高地和经济增长的重要引擎，肩负着全面探索改革开放、体制创新的历史使命，具有先行先试功能。每一个国家级新区在设立时，从功能定位、发展目标、产业布局、主要任务等方面，都是根据国家重大战略部署和区域总体布局的考虑和要求进行规划。通过在新区内实施更加开放和优惠的政策，鼓励和激发新区的创新活力，在制度创新、产业创新、技术创新、社会创新等层面进行不断探索，可以达到以点带面、以线带片的试验示范效应。

“十三五”时期中国经济进入新常态之后，创新战略已经成为破解发展难题、突破发展瓶颈的重中之重。新区要切实发挥好在国家层面的示范引领作用，在区域层面的辐射带动作用，真正成为区域经济的新增长极，就必须把创新放在首位。可以说，创新是国家级新区发展的根本动力。

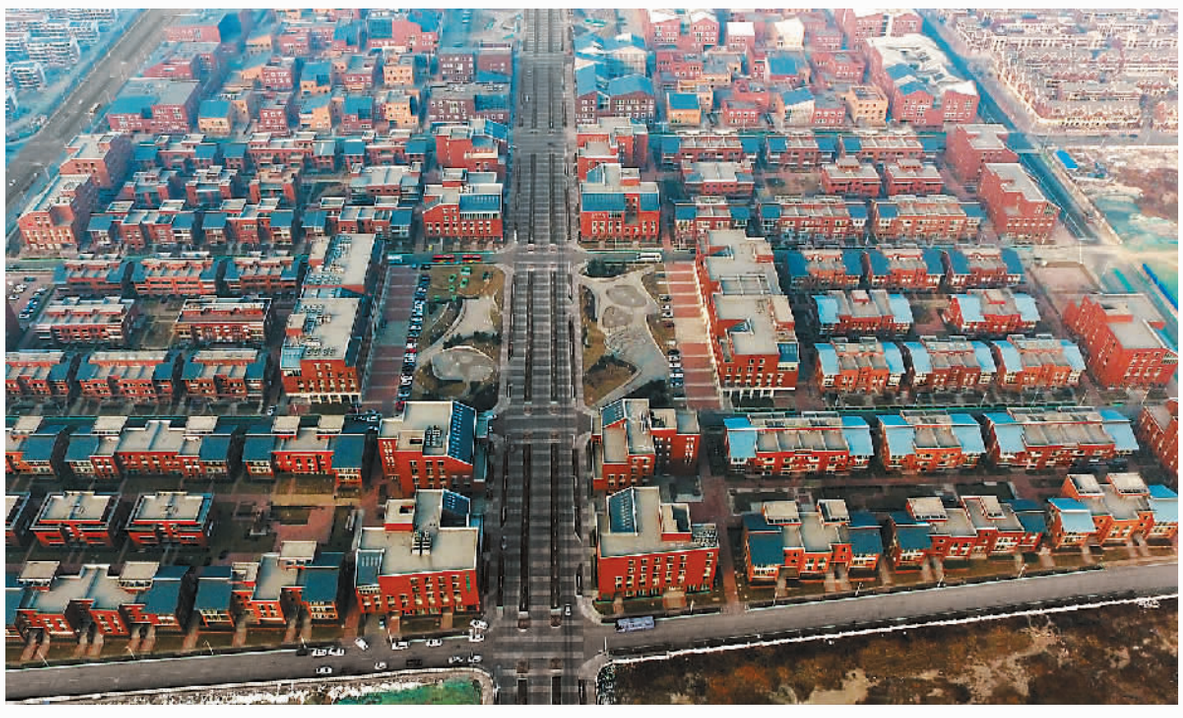
国家级新区应率先推动创新、协调、绿色、开放、共享五大理念，在推动经济、政治、文化、社会、生态文明等体制建设创新中发挥示范作用。政策设计导向必须从过去严重依赖财政税收、土地优惠政策，向有利于构建充满活力的市场经济主体、发挥市场配置资源的决定性作用转变；政府职能必须从重审批、重监管向重服务、重效率，营造良好的投资环境和营商环境，建立法制、高效、廉洁、透明的政府转变。

国家级新区通常是外资集聚的主要区域，也是对外开放的窗口，良好的开放环境、生态环境、人才环境、体制环境、法制环境，都是吸引高质量外资落户，推动外资结构升级的重要条件。为此，一要加快推动外贸体制改革，尤其要在提高外贸信息化、贸易便利化水平等方面加快创新。二要加快探索加工贸易转型升级、促进外贸提质增效的新模式，以应对当前出口大幅下降、外资向低成本国家转移的不利局面。三要大力推动服务贸易、服务外包、跨境电商等发展，提高新区内企业服务国际化水平。四要积极搭建企业“走出去”的平台，为国内企业开展海外投资、产能合作、境外并购、工程承包等提供支持金融、咨询、信息等服务。

国家级新区通常是高技术企业最集聚的区域，有条件在技术创新、服务业态创新、管理创新、社会组织创新等方面有所作为。应积极探索有利于创新的制度环境和人才环境，形成吸引创新型人才扎根、加快创新型企业成长、促进创新要素流动的良好创新生态。一要注重提高服务意识和服务效率，强化宽松包容、富有活力、共创分享的创新环境。二要创新人才政策和服务模式，如通过境外人员往来便利化等措施，吸引全球优秀人才；尤其要在提高科研人员待遇、尊重知识产权的政策方面勇于创新，激发科技研发人才的创新创业热情和主观能动性。三要建立产学研协同创新的生态系统，建立科技成果转化应用的市场机制，推动其规模化和产业化。

（作者为中国国际经济交流中心信息部副部长，邹雅婷摘编）

大家之言



天津滨海新区的中关村科技园核心区。

新华社记者　岳月伟摄