



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2017 年第 39 期

（ 总第 109 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2017年09月25日

国家级新区发展困境分析及对策建议

薄文广 徐玮

【内容简介】随着国家区域发展战略日益由单极驱动转向多极增长，近些年国家相继批复了多个国家级新区。目前国家级新区发展普遍面临着无顶层设计协同的基层先行先试创新的发展思路难以持续、地方政府主导土地运营为主的投资拉动的发展模式难以持续、未能有效协同内部利益的发展体制保障难以持续等三大发展困境。在促进国家级新区发展对策上，应强化中央政府对国家级新区统筹的顶层设计、积极探索区域开发和治理新模式、地方政府应创新利用好先行先试、构建适合自身的管理体制。

国家级新区是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大尺度、综合型城市功能区，因其绝大多数新区均是由国务院以国函形式发文批复，比其它一些新区以及开发区、高新区等具有更高政治地位，因此得到了全国各级地方政府的高度重视。截止到当前，国家已经批复了19个国家级新区，但这些新区在发展程度和发展效果上都存在巨大差异。2015年，GDP最高的滨海新区是最低的兰州新区73.86倍，常住人口最多的浦东新区是人口最少的兰州新区的34倍。此外，当前获批的国家级新区的发展实际与规划主要发展目标存在着一定的背离，并且随着国家级新区数量不断增多，这一问题呈现愈演愈烈的趋势。

一、国家级新区发展面临的困境分析

1. 无顶层设计协同的基层先行先试创新发展思路难以持续。

在当前地方政府主动要求发起，中央政府根据国家总体战略以及地方实际进行批复的央地博弈中，申请-批复是央地的最优纳什均衡，而且即使批复成功也不会给予地方传统的资金和项目等支持而只是允许地方在某些政策方面进行先行先试。

在当前国情背景下，国家相关部委批复地方的先行先试创新与否没有成熟的经验可资借鉴，在很大程度上取决于地方政府与中央部委的非规范化沟通渠道的畅通与否。因此一系列地方政府发起的先行先试改革创新普遍存在着中央着急、地方积极、相关部委应急的碎片化改革特征。因此即使是一些“聪明”的地方政府也常常陷入“有想法，没办法”的困境中。而一些相关政策特别是一些涉及到原有规定和政策中的改革举措，由于缺少中央的顶层设计，由于没有可以允许改革失败的容错机制，使得理性上

掌握行业政策和审批的相关部委和地方政府人员更多愿意选择成本最小的少做事原则而不会选择多做事的收益最大化原则。这样的行事原则也使得中国的行业主管部门更多是为了改革而改革，在很大程度上导致了中国经济当前更多是挂着“空挡”踩油门，虽然力度很大，但是效果却并不尽如人意。

2. 地方政府主导土地运营为主的投资拉动发展模式难以持续

由于老城区存在着日益加大拆迁成本，此外地方政府也为了更有效地扩展空间，因此在新区区位上常常选择距离发展历史和基础较好的主城区一定距离的新城作为国家级新区的选址地。此外，在新区规划面积上，新区地方政府纷纷尽可能加大规划面积，获批的19个国家级新区中1000平方公里之上的国家级新区总数达到了9个，占到了全部获批总数的近一半。

在面临着占地较大且许多并无产业基础的一张白纸背景下，在加上地方政府关于对于快速经济增长的政绩考核，地方政府在发展国家级新区经济上常常采取最容易见效的地方政府主导的投资拉动模式。但目前这种模式难以持续，特别是对于一些西部地区而言。据统计，2015 年兰州新区一般预算收入仅为9.2亿元，而同期土地储备贷款还本付息资金就达到了14.44 亿元。兰州市甚至甘肃省不得不多方筹措资金补偿这个资金收支的巨大缺口，甚至是挤占了许多本该给予其它区域的财政投入。

而随着我国经济有高速增长逐渐过渡到中速增长的新常态，经济增速降低，地方财政收入下滑，政府大举投入造成的地方政府债务风险也将进一步凸显，这不但给国家级新区地方政府以及所属省份带来了严重不利影响，甚至在很大程度上，对国家经济总体平稳发展带来了潜在的巨大威胁和隐患。

3. 未能有效协同内部利益的发展体制保障难以持续

在国家级新区获得批复后，当地甚至新区上一级的省级人民政府都高度重视，都希望利用这个难得获批契机来促进当地甚至临近区域的经济和社会取得快速发展。因此，构建适合新区发展的管理体制就成为了重要的制度保障。而为了显示省级地方政府对新区的重视以及更有利于新区政府调动和筹集相关资源，国家级新区也常采用主要领导高配的方式来进行。

总体上看，这些国家级新区在体制保障上都面临着内部利益难以有效协同的发展困境。以目前经济规模最大且发展较为成熟的滨海新区为例，虽然滨海新区已经成为了完全的一级政府，限于当时的发展条件以及内外环境，新区内部的体制和机制还远未完善，更多是一个“半拉子”改革。而随着现有体制机制的运行，特别是各功能区经济实力的日益增强，各功能区、行政区与滨海新区政府之间的矛盾和问题也逐渐增多，两者之间的协调和运行效率也越发不能适应当前和未来发展的需要。

未能有效协同国家级新区内部利益关系，特别是新区下属功能区，老行政区以及新区政府相关管理之间的纷繁复杂的利益，已经成为制约国家级新区当期及未来发展中面临的一大突出障碍。

二、促进国家级新区可持续发展的对策建议

1. 强化中央政府对国家级新区统筹的顶层设计

目前，国家级新区已经达到了19个，几乎涵盖了国内主要省份，一些新区自生能力严重缺乏，甚至出现了鬼城、空城等问题。而新常态下的创新驱动发展上，采用大规模的设立国家级新区的方式是否还依然有效值得深思。因此国家应从源头进行把

控，强化对各地区规划申请的科学性和严谨性的考察，严控贪大求全，适当减缓甚至停批国家级新区的设置。

当前国家级新区普遍存在着“重审批轻监督”的特征，但实际上，大部分省级政府并没有认真履行监督的责任，有时候甚至常常自己充当“运动员”，并不惜动用各种行政权力来加快辖区内国家级新区的发展。中央政府及相关业务主管部门也需要切实履行自身责任而不能一推了之，同时也应强化对新区的监督责任，对各个国家级新区的规划编制、主导产业选择等问题进行科学指导。

此外，国家相关部门也应利用第三方机构来客观中立地对各国家级新区的实施效果及成功经验甚至是失败教训进行认真总结，并将一些理性化成果以部门规定或法律形式固定下来，从而实现非制度性管理向制度管理的转换。

2. 积极探索区域开发和治理的新模式

新区开发是一项系统工程，需要相关部门的通力合作来发挥各自的优势相对而言，企业、公众和各种社会组织等参与程度远远不够。当前新区开发中改革创新举措普遍存在为企业“端菜”的多，允许企业“点菜”的少，大部分制度创新都是政府部门根据自身职能主动提出的改革创新举措，而针对企业需求和企业痛点的改革举措不足，制度创新的企业参与度还不够，改革举措的针对性和实效性还有待进一步提高。

新区地方政府应积极鼓励行业协会、中介组织、社会团体、研究结构等社会组织以及公众和相关产业在新区智力、在新区开发和治理中的参与，推动着区域治理模式由原来的政府单中心模式逐渐向以政府、企业、社会组织等共同参与的网络型合作互动模式转变。

3. 地方政府积极融入国家发展，创新利用好先行先试

中国区域发展战略日益由单极驱动转为多极增长，中央对地方政府更多实行普惠制而非独享制。因此，获批新区的地方政府应该主动发挥地方政府能动性，积极融入国家发展战略，而不是被动地等待中央政府的眷顾。

聪明的地方政府应该根据自身发展阶段和特征，以想国家之所想，急国家之所急，积极对接各种国家发展战略，继而寻求自身的竞争特色。获批新区的地方政府应创新性地利用好国家赋予的“先行先试”的权利，找到影响或限制某些产业发展的政策壁垒或路障。找到政策突破口，进而以先行先试的名义达到自己（地方政府）找路障、让人（中央政府及相关行业主管部门）清路障，从而最终达到地方政府、中央政府，相关产业发展共赢的格局。

4. 根据发展特征和定位，构建适合自身的管理体制

由于获批新区几乎都是远离主城区，发展基础单薄，许多新区都构建了精简高效的管理体制，并把主要精力都发在了经济发展方面。但由于各个新区行政区域构成以及经济社会发展水平等方面都存在着较大差异，因此管理体制的构建应该考虑新区自身的特殊性、改革的渐进性、管理的高效性，特别是各相关利益主体的协调性。新区建立初期以及经济发展水平起步阶段，宜采用工委+管委会合一型，当新区发展到一定阶段，且涉及到大量社会职能时，宜采用政府+工委+管委会合一型，当新区发展较为成熟，且功能区之间甚至存在严重的恶性竞争时，宜采用全政府型。

此外，一些新区往往涉及到不同的同级别行政区域，这时候新区利益，不同区际的利益之间的协同就成为了重要方面，目前

国情背景下，开始阶段宜采用省级地方政府直管并采用与行政区进行税收分成的方式来进行。而无论是哪一种模式，几乎都涉及到行政区和功能区以及功能区与新区政府职能部门之间的利益协调，因此新区在建立一级地方政府后，应统筹安排财政和工资待遇，因为从长期看，决定地方政府在经济发展中作用大小的也正是管理体制的高效运行与否。

【作者简介】

薄文广，南开大学经济学院副教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

徐 玮，南开大学经济学院硕士研究生。

