

国家级新区密集布点 “区域再平衡”知易行难

■ 本报记者 王少杰

两个月前,位于昆明的“云南版”浦东新区获批建设,无论从开发规模还是前期投入或开发力度上,都不逊色于上海的浦东新区。据了解,该区是继上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区成立之后,在全国范围内成立的第15个国家级新区。这意味着,目前,国家在华东、西南、西北、华北、华南、东北、华中等地区均布局了1个或多个国家级新区,以此打造多个经济增长极,促进区域协调发展的意图非常明显。

以新区建设带动区域发展,已成为我国实施区域发展战略的重要手段。有分析者认为,从区域城市发展战略上看,在国家政策的支持下,新区将形成强大的“磁场效应”,不仅有利刺激经济增长、提高城市地位、增加财政收入,还可以平衡区域城市发展。

“管理权”利好

国家级新区具有巨大魔力,来源于特殊管理权所带来的一系列稀缺的利好点和优惠政策。据了解,国家级新区实质是一项特殊管理权,目前全国各地就是为管理权限争国家级新区。

作为一种管理经济的新方法,新区之新,就在于赋予更多的经济管理权限——市级、省级或者国家级管理



新区建设引领着未来城市发展的方向

权限,在更大的范围内打破了传统行政区划壁垒。这意味着,国家级新区将在税收、土地、海关通关和重大项目审批等方面,得到国家政策更多的支持。

特别是固化的地方利益,对区域经济集中设置的种种阻碍,使得一个本无边界的地理实体或者单元,能够抓住难得的发展机遇,营造局部的吸

引力,在较为短暂的时期内,促进生产性机构、人口的快速集中。最终推动区域经济密度的极大提升,这也成为不少地方争夺国家级新区的关键所在。

云南作为经济欠发达地区,对国家级新区的建设,显然充满了渴望与期待。

日前,一位接近云南省政府的相

关人士向《中国企业报》记者透露称,云南申报国家级新区几乎是举全省之力来做这件事情,能被获准实属来之不易。

综合各种公开的消息来看,当地将紧紧抓住国家级新区建设这一契机,加快高端项目和新兴产业集聚,努力使新兴经济成长为云南滇中新区转型升级的新引擎。

看得见的发展

从国家现在批准的这些新区来看,上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区三大新区,已经成为全国发展速度最快的地区,成为当地经济发展的引擎,直接带动了地方经济的发展。

“国家级新区确实是个香饽饽、大蛋糕,对各地具有极大的诱惑力。”上述人士介绍,已经成熟的国

家级新区,近几年来的发展成果和速度是有目共睹的,经济增长率都非常迅猛。

有数据显示,随着投资环境的优化,重庆两江新区实际利用外资已经连续3年超过30亿美元,去年达到44亿美元;区内世界500强企业,由成立之初的54家增加到129家。截至2013年,新区GDP由创立之初

的798亿元增长到1861亿元,实现了翻番。

这些国家级新区,都将成为我国经济增长点和发展引擎。

该人士对此分析认为,首先可加快城镇化进程,在产业少、交通好的地方兴建新城区;第二则是考虑到现有城市增长动力不足,需由它们拉动经济增长;第三也是基于目前

城市群发展不够,希望在龙头城市设立国家级新区,以拉动周边中小城市的发展。目前,中国正处于增长速度换挡期,强刺激的手段被摒弃了,国家还是需要一些微刺激,促使经济形势向好。新常态之下,批复国家级新区,通过基础设施投资等措施推动产业转型,不失为一种有效手段。

有的靠卖地生存

现如今,并不是每一个国家级新区,都能成为“浦东新区”、“滨海新区”及“两江新区”。

与成熟新区相比,一些正在建设中的新区则远不如预期发展。厦门大学经济学院副教授丁长发曾直言,有的新区产业没起来,只能卖地,不少新区只能搞房地产,最终沦为“空城”和“鬼城”。

有报道称,很多新区依然存在产业竞争力不强、开发建设特色不明显等问题。除浦东新区之外,其他大部分新区的产业结构仍以第二产业为主,第三产业对经济增长的贡献率总

体不高。

据了解,有的新区以高耗能的能源重化工业为主,发展面临较大的资源环境约束;有的产能过剩现象突出,市场竞争环境出现恶化趋势;另一些新区产业没起来,只能卖地搞房地产开发,造成库存量加大,尽管有国家级新区获批的政策利好,房地产市场的表现也难有起色。此类新区虽然是按国家级的新区规格进行建设,但实际却成为地方一个普通的新城。

在短短几年间,大连金普新区建起了数不清的住宅以及商业。今年3

月底,金普新区首个提出5年内不再审批新建商品房用地,重点消化在建和已有的商品房,促进楼市健康发展。

“国家级新区的房地产能否实现快速增长,要看新区原有存量和需求两个指标。有的新区本身存量不大,新区的成立能够带动需求,因此房地产市场会繁荣;而有的新区房地产本身就有过剩的趋势,即便是获批国家级新区,也难以刺激房价上涨。”国家发改委城市中心研究员冯奎在接受媒体采访时表示。

各地新城、新区建设如火如荼,

也引发了业内人士对“国家级新区会不会泛滥成灾”的担忧。

有业内人士分析认为,在国家级新区建设过程中,要同步推进城镇化和工业化,切实实现“产城融合”,依靠产业发展支持城市的建设,才是新型城镇化过程中防止产业新城泛滥、“空城”“鬼城”的有效方法。

按照国家新型城镇化战略,到2020年,国家级新区可能达到50个,自贸区会达到10个,高新区会达到四五百个。与此同时,业内人士还表示,如国家级新区真的遍地开花,如何高效利用,的确是个问题。

记者观察



变“吸金热土”为创新高地才是新区要义

■ 王少杰

在业内看来,国际级新区基于国家战略引导,一度成为吸金热土,不过随着各地纷纷设立新区,政策的含金量也逐渐被“稀释”。

广东省综合改革发展研究院副院长彭澎分析称,相比当年的经济特区,目前的国家级新区政策含金量已经非常小,尤其是地方政府最为在意的财税政策优惠方面几乎没有。也就是说,目前的国家级新区已不再是政策洼地,而是改革高地,主要通过体制机制改革形成自身的优势。

不过,即便国家级新区被赋予的优惠政策不再稀缺,但它依旧区别于省市层面的自我创新。毕竟,这是国家给的。曹云透露,关于国家级新区“贬值”的说法早已有之,但深谙其道的地方政府一直热情不减,自有其道理所在。

以湖南长沙的湘江新区为例。

作为我国中部地区目前唯一一个国家级新区,也是今年内国务院批复的第一个国家级新区。事实上,除了长沙之外,同样位于中部地区的郑州、武汉都曾一度加入了国家级新区的“竞逐赛”。

从中学发现,国家级新区尽管已经没有多少政策含金量,但这项“帽子”仍具有重要的意义。上升为国家战略后,有利于新区跨越行政管理的藩篱和地区的壁垒,从而做大自身的体量和辐射层级。

除了这些获批复的新区之外,全国尚有十几个城市新区明确提出打造国家级新区。其中,包括江西昌九新区、武汉新区、郑州郑东新区、乌鲁木齐新区、石家庄正定新区、沈阳沈北新区等。

值得注意的是,因为“申请过热”,国家级新区的批复在2013年一度暂停。今年以来,国务院重启批

复,陆续批复湖南、江苏、福建及云南等地成立国家级新区。业内普遍认为,这与浦东新区和滨海新区获批时一样,有着特定的时代背景。不难发现,此次国家级新区相对集中的推出时间,均是在经济增长缓行时期,这使人们自然将新区批复与刺激经济相联系。

有专家向媒体表示,国家级新区密集获批有多个背景,首先我国国家级经济技术开发区已经达到215个,基本趋于饱和,示范作用也逐步降低,这就需要国家级新区在推进新型城镇化过程中,发挥出产城融合作用,以此减轻大城市潮汐交通压力等。同时,2012年至今,获批的国家级新区大多集中在西部地区,也是希望借机带动中西部地区城镇化建设,形成新的经济增长点,并逐步解决区域间发展不协调的问题。

湖南社科院城市发展研究所所长童中贤也认为,当前,国家级新区建设仍有重要意义。尤其是在目前国家大力推进的新型城镇化建设中,国家级新区作为新型城镇化的重要载体,可以有效发挥产城融合作用,并且作为区域新增长极,“以点带面”带动周边区域的发展。

与开发区、高新区不同,国家级新区承载的发展属性则更为特殊。除了追求经济建设外,它更多地将担负起区域平衡发展和地方产城融合等重任。为此,有差异就有梯度,有梯度就有动力。

因为城市的融合发展是一个漫长的过程,在这个过程中,运营者不能急于求成,应该多学、多看成功园区的经验,比如浦东新区就经历了几十年的发展。抓建设不搞一阵风,抓项目不图一时利,需要沉下心来,从长计议,扎实推进。

对话



构建产业平台 适应园区发展新形势

■ 本报记者 郝帅



中国产业集聚研究专家、
中华民营企业联合会副会长、民生证券研究院特约研究员

园区作为城市经济发展和产业培育的重要平台,毫无疑问,在即将到来的“十三五”中,园区为推动我国城市和战略性新兴产业的转型与升级,将扮演更加重要的角色。那么,在这个跨越式发展过程中,园区自身的发展又面临着哪些的问题?为此,记者采访了中国产业集聚研究专家杨建国。

《中国企业报》:“十三五”规划有哪些涉及园区?在“十三五”中国园区建设要注意哪些方面?发展大方向是什么样,哪些行业的园区会在“十三五”中有大发展?

杨建国:“十三五”规划建议提出,培育全新动能来破解发展难题,并明确了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,这从方向和大框架上对产业园区未来发展进行了规划和引导。规划提出推动中国产业迈向中高端的发展目标,这就要求产业园区必须把创新摆在核心位置,优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置,不断推进平台创新、技术创新、机制创新、服务创新,激发创新创业活力,推动大众创业、万众创新,推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展。

《中国企业报》:随着产业园区的专业化、市场化、集聚化和互联化水平不断提高,“十三五”中的产业园区如何才能适应新常态?

杨建国:对新常态的适应是个动态过程,关键是将机遇优势转化为发展优势,释放新需求,创造新供给。在产业园区培育和建设过程中,持续强化基础设施建设和“软环境”打造,不断提升园区的创新力和研发能力,完善优化产业链条,注意差异化发展。同时,随着发展层次和发展水平不断提高,产业园区要愈加注重服务提升和品牌建设,促进园区品牌和企业品牌的良性互动,进而实现高起点规划、高标准建设、高效能管理。

《中国企业报》:五大发展理念毫无疑问将成为“十三五”期间产业园区的总体方向,但在具体落实上,如何做才能身于正、步伐稳健且走得快?

杨建国:任何一个园区,在构建产业新体系上,都应抱定“加快建设制造强国,培育一批战略性新兴产业”的信心。在产业结构方面,工业化和信息化领域、现代服务业领域、战略新兴产业领域将得到长足发展。支持节能环保、生物技术、信息技术、智能制造、高端装备、新能源等新兴产业发展,支持传统产业优化升级,这不仅是促进产业结构转型升级、加快经济增长方式转变的必然选择,也是产业园区发展新阶段的客观要求。

《中国企业报》:园区在“十三五”中如何做才能接地气,有自身特色?

杨建国:既要深入贯彻和落实五大发展理念,又得注重特色化、差异化发展,这就要求产业园区在发展过程中必须因地制宜,集聚资源优势,结合国家产业政策,制定符合自身实际的发展规划。

互联网技术的蓬勃发展为实体经济和数据经济的融合提供了更多的可能。新常态下,产业园区要与时俱进,不断完善创新链、产业链和价值链,加快人才、信息、技术等要素的融合,形成互联互通的体制,构筑新的平台体系和产业生态。

《中国企业报》:您认为在“十三五”中,园区建设最亟待解决的问题是什么?

杨建国:一直以来,招商引资都是产业园区的“老大难”问题,产业园区发展过程中也暴露出一系列问题,例如产业园区同质化严重,园区建设呈现一窝蜂状态,部分园区的产业规划不合理,主导产业发展战略不清晰,园区服务配套缺乏,部分产业园区运营效率低下,“空壳化”严重等等。

未来产业园区将不再是以用地性质和规模设定为主要目标,而是以产业平台构建为核心导向,这也对政府的园区规划、科学引导和建立完善的服务支撑体系提出了更高的要求。

《中国企业报》:随着招商引资竞争日趋激烈,针对上述问题,您有哪些解决问题的建议?

杨建国:面对“狼多肉少”的现实,就要求地方政府不断提高政策解读能力,积极加快职能转变,推进平台建设和体制、制度创新,加强园区的创新氛围、创业氛围、管理服务打造,细化园区考评机制,加大公共服务投入,清除阻碍经济发展的障碍。

在政策方面,政府围绕企业入驻、发展,制定灵活、完善的政策,同时应在企业融资、创新等方面加大扶持力度,建立创业孵化平台,为创新型企业提供技术支持和创业辅导。

在承接产业转移过程中,因地制宜,紧紧围绕主导产业完善产业链条,注重差异化发展。符合条件的产业园区应在传统产业的基础上,积极嫁接互联网产业,着力运用互联网技术,提升产业园区的品牌价值,线上线下共同发力,提高招商引资的成效。