本期关注

国家级新区

国家级新区的设立，是中国改革开放的重要标志之一。1992年上海浦东新区成为第一个获得国家批准的国家级新区，至2017年雄安新区获批，全国有19个国家级新区。

党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，提出“构建全国统一大市场”“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”“健全促进实体经济和数字经济深度融合制度”等，与产业园区发展息息相关。今年10月，习近平总书记对国家级经济技术开发区工作作出重要指示强调，不断激发创新活力和内生动力，以高水平对外开放促进深层次改革高质量发展。

如何认识国家级新区设立的初衷和意义？国家级新区发展的现状和特征如何？国家级新区的发展态势又是什么样？本期《理论周刊》就相关内容，约请上海交大安泰经管学院教授、《国家级新区产业发展报告》一书作者陈宪撰文，就相关问题进行探讨。

国家级新区引领现代化产业体系建设

陈宪 夏奇缘

今年3月份，国家发展改革委发布的《促进国家级新区高质量建设行动计划》强调：紧紧围绕改革开放综合功能平台的定位，推动新区在建设现代化产业体系上更有作为，努力打造高质量发展引领区、改革开放新高地、城市建设新标杆。利用重大功能平台推进改革开放和经济高质量发展，是中国特色的伟大实践。过去40多年，我国陆续打造了一批不同类型的功能平台，国家级新区就是其中一种。国家级新区是承担国家重大发展和改革任务的综合功能区，以先行先试为基本路径，在诸多方面做出了示范。

建设国家级新区的初衷和目标
优化空间、发展产业、推进新型城镇化

设立并开发建设国家级新区是国家战略，国家级新区的发展目标和功能定位由党中央、国务院统一规划和审核，相关特殊政策和权限等由国务院直接批复。通过梳理19个国家级新区的设立背景和演变历程，结合国家级新区的探索实践，可以将建设国家级新区的初衷和目标归纳为3个方面。

一是疏解中心城区功能，优化空间布局和结构。其典型代表是浦东新区。20世纪80年代，中国最大的经济中心城市——上海遭遇了来自内外两个方面的冲击：内部空间逼仄，外部珠三角特别是深圳快速发展带来的压力。上海提出浦东开发开放的战略构想。1992年10月11日，国务院批准成立我国第一个国家级新区——上海浦东新区。主要目的之一是扩大上海的中心城区，将原川沙县448.65平方公里全建制划入浦东新区，缓解上海老城区的空间压力，优化上海的空间结构。浦东新区成为我国开发开放最为成功的国家级新区。2021年7月15日，中共中央、国务院发布《关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》。这是对浦东新区改革与发展的充分肯定。

二是培育创新发展动能，建设现代化产业体系。大部分国家级新区都是为了实现这一初衷和目标。2006年5月26日，国务院下发《关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》。在2008年全球金融危机带来深刻负面影响的国内国际大背景下，如何培育新的区域经济增长极，成为新时期我国经济改革与发展的突破口之一。为此，国务院先后于2010年5月5日、2011年6月30日、2012年8月20日、2012年9月6日批复设立重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、甘肃兰州新区和广州南沙新区4个国家级新区，以此推动实施区域重大发展战略，并深化推进海洋发展战略。党的十八大以来，中国经济开始从高速增长阶段进入中高速增长新阶段，创新驱动、新兴产业成为经济发展的主攻方向。为适应这一需要，聚焦推进新型城镇化、新型工业化和建设现代化产业体系，国务院在2014年-2016年先后批复设立陕西西咸新区、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、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、长春新区和江西赣江新区，共计12个国家级新区。

三是推动新型城镇化，探索现代化城市发展道路。其代表性新区是雄安新区。2017年4月，中共中央、国务院印发通知，决定设立河北雄安新区。这是继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区，是千年大计、国家大事。这是第一次以党中央、国务院的名义发布设立国家级新区的文件，并将雄安新区与深圳特区、浦东新区并称为具有全国意义的新区。雄安新区区位优势明显、交通便捷通畅、生态环境优良、资源环境承载能力较强，现有开发程度较低，发展空间充裕，具备高起点、高标准开发建设的基本条件。因此，设立雄安新区对于集中疏解北京非首都功能，探索人口经济密集地区优化开发新模式，调整优化京津冀城市布局和空间结构，培育创新驱动发展新引擎，具有重大现实意义和深远历史意义。可以看出，设立雄安新区旨在探索城市开发的新模式，这是赋予国家级新区建设的又一项重大的历史使命。

国家级新区产业发展现状和特征
辐射带动、试验示范效应明显

纵观国家级新区的发展历程，不难发现，在其发展目标和任务中有一个“最大公约数”，即产业创新和发展，以培育创新动能，构建以战略性新兴产业为主导的现代化产业体系。经过30多年的建设发展，国家级新区数量逐步增加、布局不断优化，在优化区域产业布局、提升区域产业能级、引领区域经济发展等方面发挥着重要作用，辐射带动和试验示范效应明显。党的二十大以来，国家级新区纷纷掀起新一轮发展篇章，强调巩固提升优势产业能级，推动战略性新兴产业发展壮大，且新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等成为多数国家级新区的重点产业。

在产业创新方面，相关指标数据分析结果显示，新区的产业创新产出一方面与新区的产业结构、研发投入有关，另一方面与新区的开放程度、知识产权保护环境存在一定关联。此外，因产业规模、产业结构、创新环境和创新投入等方面存在差异，各新区的技术交易合同额的差距较大。随着创新驱动发展战略的深入实施，国家级新区均加大科技创新投入，产业创新活力持续迸发，创新效能明显提升，科技成果转化和产业化水平呈现不同程度的提高，国家级新区万人发明专利授权量明显上升，高新技术产业产值占规模以上工业总产值的比重也呈上升趋势。

在产业结构方面，产业结构演进是资源配置并追求经济总体水平提高的过程。产业结构随经济增长而变化，并且反过来作用于经济增长。新时代新征程，国家级新区着力构建现代化产业体系，把发展经济的着力点放在实体经济上，推进新型工业化，推动制造业高端化、智能化、绿色化发展，推动战略性新兴产业融合集群发展，推动现代服务业同先进制造业深度融合。通过分析部分国家级新区2016年-2022年三次产业结构数据，发现国家级新区产业结构呈现明显的高度化特征，即第三产业占比不断提高，三次产业内部高端制造业、科技服务业、软件和信息技术服务业等高端产业的占比也快速上升。同时，依然面临关键核心技术受制于人、原始创新能力不足、产业标准话语权较弱等问题。

在产业绩效方面，产业绩效是产业结构调整的参考依据。经过多年的建设发展，国家级新区综合实力不断增强，在带动区域经济发展、体制机制创新方面发挥了重要作用。2016年-2022年各新区地区生产总值不断攀升，且大多数新区经济增速领先所在省(市)的平均水平。2020年以来，国家级新区规模以上工业增加值不断增加，有力带动所在地区乃至全国经济发展。一般公共预算收入和地区生产总值之间呈正相关关系，国家级新区一般公共预算收入基本保持稳步上升。

国家级新区产业发展态势
智能化、绿色低碳、跨界融合

第一，高端化、智能化成为国家级新区产业发展的重要方向。当前，通用人工智能、生命科学、新能源等前沿技术领域正在发生革命性突破，人类社会正在加速进入以人工智能为主要技术驱动力，以数字化、智能化和网络化为特征的第四次工业革命，技术系统、生产方式和组织体系将发生深刻变革，智能化成为技术和产业发展的重要方向，推动产业体系的智能化转型将成为现代化产业体系的重大趋势。党的二十大以来，国家级新区纷纷掀起新一轮发展，强调巩固提升优势产业能级，推动战略性新兴产业发展壮大，且新一代信息技术、人工智能等成为多数国家级新区的重点产业。随着创新驱动发展战略深入实施，国家级新区加大科技创新投入，创新效能明显提升，科技成果转化加速，产业化水平呈现不同程度的提高，高新技术产业产值占规模以上工业总产值的比重也呈上升趋势，不断推动制造业高端化、智能化发展，推进战略性新兴产业集群发展，构建优质高效的服务业体系，促进现代化产业体系建设。

第二，绿色低碳成为国家级新区产业发展的重要机遇。从产业趋势看，绿色低碳发展既是我国产业转型的必然趋势，也是实现经济社会可持续发展的必由之路。国家级新区以创新驱动引领塑造经济发展新动能新优势，大力推进技术创新、模式创新、标准创新，全面提升传统产业绿色低碳水平，推动产业结构深度调整，以强化区域协作持续优化产业空间布局，积极稳妥推进碳达峰碳中和，抢抓绿色经济、绿色技术、绿色产业快速发展机遇，在新能源、绿色环保等低碳产业领域进行重点布局。天津滨海新区、舟山群岛新区、广州南沙新区、河北雄安新区均将新能源产业纳入重点发展产业。重庆两江新区、广州南沙新区等国家级新区也将智能网联新能源汽车列入重点发展产业，推进产业结构持续调整优化，促进绿色低碳产业成为经济新增长点。

第三，跨界融合成为国家级新区产业发展的必然要求。伴随着技术进步、市场开放和制度创新，新技术新业态新模式不断涌现，行业边界越来越模糊，前沿科技跨领域交叉融合、三次产业融合、数字经济与实体经济融合趋势越来越明显，全球产业发展呈现跨界融合新趋势。跨界融合既是现代产业的普遍形态，也是提升产业体系整体效能的必然要求。国家级新区通过推动产业门类之间、区域之间、大中小企业之间、上下游环节之间协同耦合，更好释放产业网络综合效益，加快建设现代化产业体系。一是推动战略性新兴产业融合集群发展，着力构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等新的增长引擎。二是构建优质高效的服务业新体系，推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合，提升先进制造业、现代农业发展能级。三是加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，全面提升全要素生产率，增强经济发展的安全性，支撑现代化产业体系建设、产业竞争力提升，促进产业向价值链中高端攀升，打造更具有竞争力的数字产业集群。

（作者单位：上海交通大学安泰经济与管理学院）

部分重点国家级新区

1 上海浦东新区
1992年10月11日获批

发展定位：
全面建设社会主义现代化国家窗口；更高水平改革开放的开路先锋、自主创新发展的时代标杆、全球资源配置的功能高地、扩大国内需求的典范引领、现代城市治理的示范样板

2 天津滨海新区
2006年5月26日获批

发展定位：
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；京津冀协同发展战略合作功能区

3 重庆两江新区
2010年5月5日获批

发展定位：
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；内陆开放门户、重庆智慧之城、高质量发展引领区、高品质生活示范区

4 广州南沙新区
2012年9月6日获批

发展定位：
粤港澳优质生活圈、新型城市化典范、以生产性服务业为主导的现代产业基地、具有世界先进水平的综合性服务枢纽和社会管理服务创新试验区

5 四川天府新区
2014年10月2日获批

发展定位：
以现代制造业为主的国际化现代新区、内陆开放经济高地、宜业宜商宜居城市、现代高端产业集聚区、统筹城乡一体化发展示范区

6 河北雄安新区
2017年4月1日获批

发展定位：
疏解北京非首都功能集中承载地，建设绿色生态宜居新城区、创新驱动发展引领区、协调发展示范区、开放发展先行区

（资料来源：国家发改委网站）

首席访谈

从改革创新、先进制造到园区发展，均是与高质量发展息息相关的热词。从上海经验到成都行动，改革如何深入推进、先进制造业怎样突破……聚焦这些热点话题，本期首席访谈，成都传媒集团首席评论员、成都日报锦观新闻评论员马玉宝专访了上海交通大学安泰经济与管理学院教授陈宪和上海市浦东改革与发展研究院研究室主任游德才。

陈宪（左）接受本报记者专访 摄影 魏麟潇

上海交通大学安泰经济与管理学院教授陈宪：
园区应该是多方共赢的生态圈

马玉宝：无论是国家级园区还是省市级园区，都是发展产业的重要抓手，当前我们应该如何理解园区在推动高质量发展上的重要作用？

陈宪：园区现在已经是城市的一个很重要的组成部分，承担着推动科技创新、产业创新以及新兴产业发展的任务。园区不拘一格，小到一个街区，或者大到城市的一个部分，都可以把它看成是一个生态，一个人类经济活动的主体。

马玉宝：您也提到，很多园区欠缺的不是资金和人才，而是一个利益各方多赢的生态圈，我们可以如何具象化这个生态圈？一个良好的生态圈应该是什么样的？

陈宪：园区的生态，可以跟自然界做一个类比。比如企业就是这个生态里的物种，其中有头部企业，在它们周围，则是一些“腰部”企业，比如专精特新“小巨人”企业，同时还有一些产业的上下游配套企业，最终形成链主和链属。产业链之外，同时还应该集成创新链、资金链、人才链，这样的生态，在上海、在深圳都有很多，比如以腾讯、华为等企业为主的产业构建，都是一个大企业串联起整个的产业生态，而园区就是重要承载。

马玉宝：全国先进制造业基地是成都的功能定位之一，我们怎么看待成都在发展先进制造业方面的机遇和挑战？

陈宪：一方面，成都有很好的工业基础，随着“制造强市”的推进，电子信息、装备制造等产业已迈上万亿级，而要更进一步的话，就应形成更多的头部企业。对于园区发展来说，也应该扭住大企业，引育“镇园之宝”，支持企业链式聚集、融通发展，通过大项目和企业的联动，聚力形成新的产业和产业链，同时引入更多的创投，做“从0到1”的基础研究和前沿孵化，做到有特色、有企业，产业才能有未来。

马玉宝：当前成都也正在推进“立园满园”行动，园区对于一座城市的发展意味着什么？

陈宪：城市的产业应该有互补和分工，园区也是如此。通过产业园区之间的资源共享、市场互通、技术协同和人才流动，可以实现区域经济的整体提升和社会效益的最大化，这是推动园区发展的题中之义。在实践中，需要注重政府引导和市场主导相结合，强化政策支持和市场导向，发挥不同主体的优势，在产业的协同中，促进不同产业园区之间的合作、共享和联动，坚持市场化原则，推动区域经济的可持续发展。

上海市浦东改革与发展研究院研究室主任游德才：
新区发展，就要走前人没有走过的路

马玉宝：浦东新区的发展，源自改革开放，成于改革开放，应该怎么理解新区与改革开放的关系？

游德才：开发开放浦东，有着特殊的时代背景，上海也有着良好的地理区位。上海位于中国东部沿海地区，长江入海口处，是中国最大的港口城市之一，其港口贸易历史悠久，与全球各地都有着紧密的联系。这种地理位置的优势，为上海的经济发展提供了坚实的基础。1990年，开发开放浦东正式成为国家战略。上海抓住了历史性机遇，一跃成为改革开放的“前锋”。应该说，上海是吃改革饭、走开放路、打创新牌发展起来的。上海过去靠改革开放，未来还要靠改革开放。

马玉宝：全国很多城市都有新区，每个城市的发展其实都是建立在自身禀赋之上的。浦东新区发展的经验，有哪些可供借鉴之处？

游德才：创新，是浦东一以贯之的方向。改革就是要创新，走前人没有走过的路。开发开放34年来，浦东始终走在我国发展的最前沿和时代的最前列，在我国改革发展的各个关键阶段承担国家战略，勇当全国改革开放和创新发展的标杆。

从第一个保税区、第一个自由贸易试验区到第一家外商独资汽车制造公司……浦东的开发开放实践，是顶层设计和基层创新相结合的成果。当前，国家从高水平制度型开放、科技创新体制机制、人才高地建设、政府职能转变、超大城市治理等事关改革开放全局的5个重要方面，提出要在重点领域和关键环节改革上赋予浦东新区更大自主权，支持推进更深层次改革、更高水平开放。这也在说明，只有从制度上持续创新，新区发展才能更有活力和动力。

马玉宝：新区的发展，产业是非常重要的一环，在产业的发展上，浦东新区有何特色？

游德才：产业基础是制造业发展的重要基石。目前来看，浦东新区基本形成以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系。其中服务业以金融、贸易、信息服务、科学服务和航运服务为主。战略性新兴产业以新能源汽车、新一代信息技术、高端装备和生物医药为主，同时形成了汽车制造、电子信息产业、成套设备为支柱的重点产业的产业体系。

值得一提的是，集成电路、生物医药和人工智能三大先导产业发展迅速，规模不断扩大，也有很多头部企业脱颖而出，对于城市经济发展起到较大的助力。今年，上海集成电路、人工智能、生物医药三大先导产业的规模达到了1.9万亿元，战略性新兴产业占全市的比重也持续维持在43%以上。

马玉宝：浦东新区发展34年来，创造了很多个第一，创新创造一定是其中最重要的一环，在推动城市创新领域发展上，您认为有哪些有效方法和成功经验？

游德才：首先是抓好平台载体，这一方面，园区是一个重要的抓手。近年来，浦东新区初步建成了30多个特色产业园，涵盖生物医药、集成电路、人工智能、时尚消费、汽车等。另一方面，是要畅通高校院所的成果转化路径。科技成果大部分集聚在高校院所，要促成更多“从0到1”的研发和转化。在此方面，成都市科教资源丰富，聚集了超60所高校和146家国家级科技创新平台，同时具有雄厚的产业基础，政策支持力度大，这些优势，都有利于助力创新，推动发展。

主编：张舟 责任编辑：钟文 陈仕印 美术编辑：鄢涛