

卢向虎

西部国家级新区管理体制之比较

[摘要] 2010年5月~2014年10月,重庆两江新区、甘肃兰州新区、陕西西咸新区、贵州贵安新区、四川天府新区相继经国务院批复设立,《西部大开发“十二五”规划》中重点发展的城市新区悉数获批,标志着以“国家级新区”建设打造西部经济增长极、推动西部大开发的战略布局基本完成。国家级新区的规划建设,既为各地经济社会发展提供了重大机遇,也对新区范围内经济管理体制提出了全新挑战,管理体制机制的构建直接决定了新区预期目标能否实现。西部地区五大国家级新区成立时间相隔不远,基础条件、地缘环境、资源禀赋等差异不大,分析比较西部地区5个国家级新区管理体制具有现实意义。

[关键词] 西部;国家级新区;管理体制;比较

[中图分类号] F293 [文献标识码] A

2010年5月~2014年10月,重庆两江新区、甘肃兰州新区、陕西西咸新区、贵州贵安新区、四川天府新区相继经国务院批复设立,《西部大开发“十二五”规划》中重点发展的城市新区悉数获批,标志着以“国家级新区”建设打造西部经济增长极、推动西部大开发的战略布局基本完成。国家级新区的规划建设,既为各地经济社会发展提供了重大机遇,也对新区范围内经济管理体制提出了全新挑战,管理体制机制的构建直接决定了新区预期目标的实现。西部地区五大国家级新区成立时间相隔不远,基础条件、地缘环境、资源禀赋等差异不大,分析比较西部地区5个国家级新区管理体制具有现实意义。

一、重庆两江新区管理体制

重庆两江新区于2010年6月18日重庆直辖13周年之际挂牌成立,是我国第3个也是内陆

首个国家级新区,位于主城区长江以北、嘉陵江以东,包括江北、渝北和北碚3个行政区的部分区域和两路寸滩内陆保税区,规划面积1200平方公里,可开发建设用地550平方公里,新区辖35个乡镇街道,常住人口160.12万人,城镇化率78.5%。

重庆两江新区挂牌成立不到一年,就逐步确立了“3+1”“3拖1”“6大板块协调推进”的开发管理模式,即在新区开发建设领导小组统一领导下,由两江新区管委会及江北、渝北和北碚3个行政区分别作为开发主体协同推进;其中,北部新区、两路寸滩保税港承担现有开发建设任务,两江工业开发区由两江新区组织开发;江北片区、北碚片区、渝北片区、北部新区、两路寸滩保税港区和两江工业开发区6大板块协调推进。

2013年11月30日,重庆市第四届人民代

[文章编号] 1005-278X(2015)08-0053-06

[收稿日期] 2015年7月

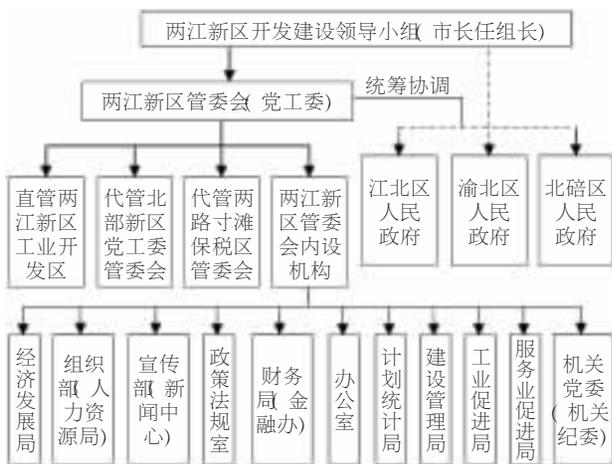
[基金项目] 2016年陕西省社科界重大理论与现实问题研究项目《西部国家级新区政策支持体系比较研究》课题成果之一。

[作者简介] 卢向虎(1974年~),男,管理学博士,陕西西咸新区研究院研究员,研究方向:区域经济、农业经济。

表大会常务委员会第六次会议通过《关于重庆两江新区行政管理事项的决定》，明确了两江新区的行政管理主体资格。该决定赋予重庆两江新区管理委员会在直管区域的行政审批、行政处罚等行政管理权；市级管理部门在两江新区设立的有关直属机构或者派出机构负责规划范围内的相应行政管理工作；江北区、北碚区和渝北区分别负责两江新区直管区域内的其他行政和社会事务管理；并将两江新区直辖区的范围由最初的5个街镇扩大到7个街镇，即江北区的鱼嘴镇、复盛镇、郭家沱街道，渝北区的龙兴镇、石船镇，北碚区的水土镇、复兴镇。两江新区各行政主体的具体职责如下：

两江新区开发建设领导小组负责研究、协调、决定两江新区开发建设的重大事项，下设办公室，办公室设在重庆两江新区管理委员会。

两江新区党工委管委会为重庆市委市政府的派出机构，负责两江新区经济发展、开发建设的统一规划、统筹协调和组织实施工作，以及直管区的经济发展、开发建设管理工作；受市政府委托代管北部新区党工委、管委会和两路寸滩保税港区；管理直辖区内新批准设立的开放管理机构。两江新区开发投资集团有限公司属两江新区管委会直接领导，负责两江工业园区的开发建设工作。两江新区管委会（党工委）下设办公室、组织部（人力资源局）、宣传部（新闻中心）、政策法规室、财务局（金融办）、经济发展局、计划统计局、建设管理局、工业促进局、服务业促进局和机关党委11个职能局（室），其中机关党委和机关纪委实行“两块牌子、一套人马”（见图1）。



北部新区管委会负责北部新区的经济发展、开发建设和除疾病防控、征兵等由渝北区人民政府负责的行政管理事项外的其他行政管理工作。

江北区、渝北区和北碚区人民政府分别负责除两江新区直管区外，两江新区范围内各自行政区域内的经济发展、开发建设和行政管理工作，并负责两江新区直管区域内的其他行政和社会事务管理。

二、甘肃兰州新区管理体制

2012年8月20日，经国务院批复同意，甘肃兰州新区正式升格为全国第5个、内陆第2个国家级新区。甘肃兰州新区位于兰州市北部，距兰州市主城区38.5公里，距白银市区79公里，涉及永登县中川、秦川、上川、树屏和皋兰县西岔、水阜6个乡镇，共70个行政村和1个社区，规划面积806平方公里，现状人口18.95万。

2010年12月，中共兰州新区工作委员会、兰州新区管理委员会（简称新区党工委、管委会）成立，正厅级建制，享有市一级的行政管理权限，厅级领导职数暂定6名，其中党工委书记、管委会主任各1名（正厅级），党工委副书记兼纪工委书记1名（副厅级），管委会副主任3名（副厅级）。

1. 内设机构。新区党工委、管委会设10个内设机构，分别是党政办公室、纪工委（监察局）、组织人事局、财政局、经济发展局、城乡统筹发展局、国土资源和环境保护局、规划建设管理局、招商服务局和社会事业发展局，编制150名，内设机构为正县建制，内设机构领导职数为30名。2012年3月2日，中共兰州市直属机关工作委员会批复同意成立中共兰州新区机关委员会，设书记1名，由新区党工委领导兼任，专职副书记1名，委员7人~9人。5月31日，甘肃省机构编制委员会下发《关于兰州新区有关机构设置的通知》（甘机编发[2012]45号），同意设立兰州市公安局兰州新区分局，兰州新区财政局加挂兰州新区采购工作办公室牌子，同时兰州新区暂核增事业编制70名。12月25日，兰州市编委下发《关于调整兰州新区机构的通知》（兰机编字[2012]48号），明确新区党政办公室加挂对外宣传办公室、新闻办公室牌子；增设监察审计局，与纪工委合署办公；增设金融工作办公室，与财政局合署办公；新组建党群工作部、社会保障局、综合执法局好环境保护局；将原招商服务局撤

销，组建招商一局、招商二局；将原社会事业发展局撤销，组建教育科技文化局、卫生局（食品药品监督管理局）；原组织人事局更名为组织部，原城乡统筹发展局更名为农林水务局，原国土资源和环境保护局更名为规划和国土资源局，原规划建设管理局更名为城乡建设管理局；将派出的公安分局更名为公安局，列为党工委、管委会工作机构。自此，兰州新区管委会（党工委）内设机构由10个增至15个。

2. 所属事业单位。2011年10月9日，兰州市机构编制委员会办公室下达批复，同意设立兰州新区土地储备中心、兰州新区土地登记交易中心、兰州新区城市管理综合执法队、兰州新区社会事业综合服务中心、兰州新区社会保障统筹受理中心、兰州新区建设工程质量安全监督站6个事业单位以及兰州新区公安机关筹建处。2012年12月25日，兰州市编委下发《关于调整兰州新区机构的通知》（兰机编字〔2012〕48号），增设新区政务服务中心、土地征收管理中心、研究室、接待联络处、房地产交易管理中心和采购工作办公室6个事业单位，撤销社会事业综合服务中心、城市管理综合执法队和社会保障统筹受理中心3个事业单位。

3. 司法机关。2012年5月31日《关于兰州新区有关机构设置的通知》（甘机编发〔2012〕45号）下发，同意在兰州新区设立兰州市中级人民法院兰州新区综合审判庭、兰州市人民检察院兰州新区检察处。

4. 垂直管理机构。2011年11月25日，甘肃省机构编制委员会办公室下发《关于将兰州市工商行政管理局东部分局更名为兰州市工商行政管理局兰州新区分局的通知》（甘机编办通字〔2011〕102号），明确新区工商分局承担兰州新区范围内的市场监管、行政执法等工商行政管理职责。2012年2月19日，甘肃省工商行政管理局下发《关于兰州市工商行政管理局兰州新区分局主要职责内设机构人员编制设置的通知》（甘工商人字〔2012〕1号），明确规格为正县级，编制65名。5月31日《关于兰州新区有关机构设置的通知》（甘机编发〔2012〕45号）下发，同意在兰州新区设立兰州市食品药品监督管理局兰州新区分局、兰州市安全生产监督管理局兰州新区分局。11月20日，省地税局下发甘地税党组发

文，决定设立兰州新区地方税务局，正处级建制。12月13日，省编委下发甘机编办通字〔2012〕163号，同意设立兰州新区质量技术监督局，县级建制，隶属兰州市质量技术监督局管理。

5. 乡镇托管。早在2010年甘肃省人民政府印发的《关于加快推进兰州新区建设的指导意见》（甘政发〔2010〕92号）就明确提出设立兰州新区管理委员会，负责新区范围内的行政管理和提出新区规划意见，组织领导新区开发建设，全面管理新区的各项社会事务。2011年4月27日，中共兰州市委、市人民政府办公厅联合下发《关于兰州新区范围内的部分乡镇村实行委托管理的意见》（兰办发〔2011〕49号），明确将永登县中川镇、秦川镇和皋兰县西岔镇的7个行政村划归新区管理。新区委托管理范围内的乡镇行政和事业单位的机构、人员编制及财产整体划入兰州新区，人员编制从永登、皋兰两县的总编制中相应核减。新区对委托管理区域内的经济和社会事务履行市一级的管理职能，在管理体制和机构设置上不搞上下对口，不再增加新的机构，具体事务由兰州新区职能部门归口负责。委托管理范围内党的建设、组织人事及领导班子和干部队伍建设由新区统一管理；涉及委托管理的其他事项，由新区与永登、皋兰县按照有关法律法规和政策规定协商办理。

2012年12月4日市委常委会会议决定，将皋兰县西岔镇全面划归新区管理。至此，新区托管范围包括中川、秦川和西岔3个乡镇，设计55个行政村和1个社区；未实施委托管理的上川镇、树屏镇和水阜乡的隶属关系和管理体制不变（见图2）。

三、陕西西咸新区管理体制

2014年1月，陕西西咸新区经国务院批复成为首个以创新城市发展方式的国家级新区。新区位于陕西省西安市和咸阳市建成区之间，区域范围涉及西安、咸阳两市所辖7县（区）23个乡镇和街道办事处，规划控制面积882平方公里，现状人口93万。

早在2002年12月28日，西安、咸阳市政府就签订《西安咸阳经济一体化协议》，共同启动了西咸一体化发展战略工程。2006年9月，西安、咸阳两市实现电话并网。2009年6月25日，国务院颁布《关中—天水经济区发展规划》，明确要求加快推进西咸一体化建设，着力打造西安国际化大都市。

2010年12月，国务院颁布《全国主体功能区规划》，明确要求推进西安、咸阳一体化进程和西咸新区建设，西咸新区建设提升到国家战略层面。

2010年2月21日，陕西省推进西咸新区建设工作委员会办公室暨西安沣渭新区、咸阳泾渭新区管委会揭牌仪式在西安举行，标志着西咸新区进入实质性启动建设阶段。西咸新区的规划范围是：西起规划中的西咸环线，东至泾渭交汇口，规划控制范围560平方公里。其中，沣渭新区位于渭河以南，老西宝公路(G310)以北，东接西安市西三环，西接规划中的西咸绕城新线位，规划总面积195平方公里。泾渭新区位于渭河以北，西咸北环线以南，西到老咸宋公路，东至西咸分界线，规划总面积305平方公里。开发建设以“省市共建，以市为主”。沣渭新区管委会、泾渭新区管委会分别为西安、咸阳两市政府派出机构，受西咸新区建设工作委员会和市政府双重领导。

2011年5月31日，陕西省政府设立西咸新区开发建设管理委员会，内设办公室、规划土地环保局和经济发展建设局，西咸新区开发建设体制调整为“省市共建，以省为主”。同时，撤销沣渭新区、泾渭新区，组建空港新城、沣东新城、秦汉新城、沣西新城和泾河新城，确立“一区五城”组团式发展格局，标志着西咸新区正式成立。西咸新区的管理体制实质上是统分结合的双层管委会体制，两级管委会统分结合，各负其责(见图3)。

新区管委会按照省政府授权或委托，行使新区开发建设管理权，在发展战略、规划土地、宣传招商、财政融资、风险防控和干部人事等方面实施统一管理；直接领导国际文教园区、丝路金融中心园区的开发建设，内设办公室、规划局、经发局等8个部门，负责指导协调督促各新城的开

发建设工作。

空港、沣东、秦汉、沣西和泾河5个新城管委会根据划分的功能组团设立，按照创新体制、权力下放的要求，赋予其不低于西安市各开发区的权限，各新城管委会作为开发建设主体，履行规划、

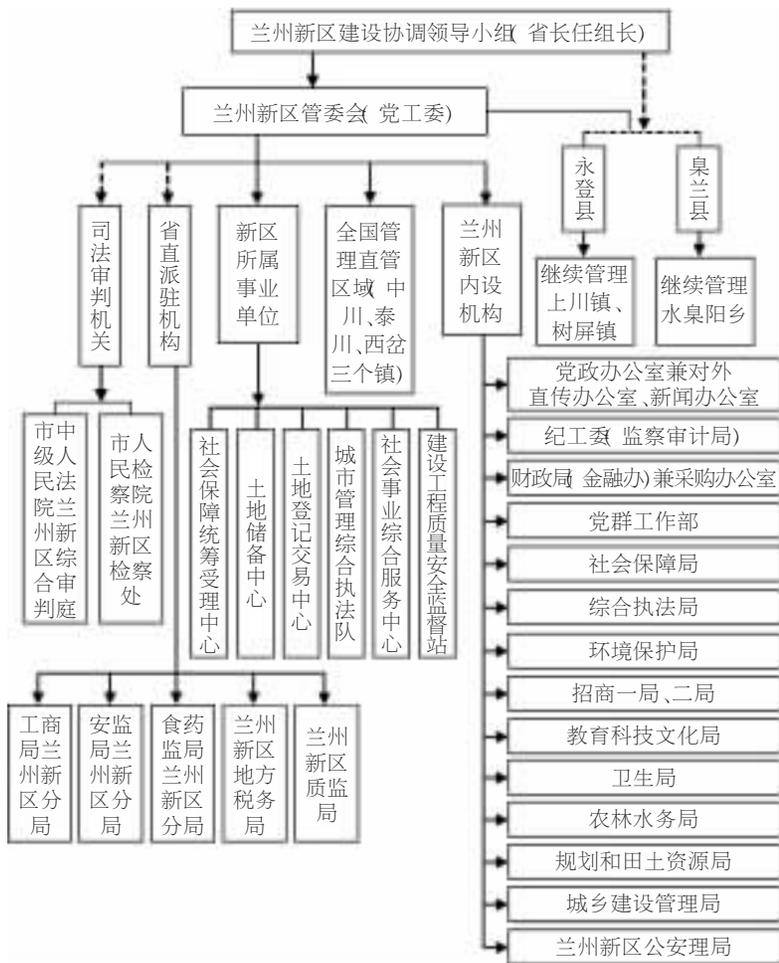


图2 甘肃兰州新区管理体制示意图

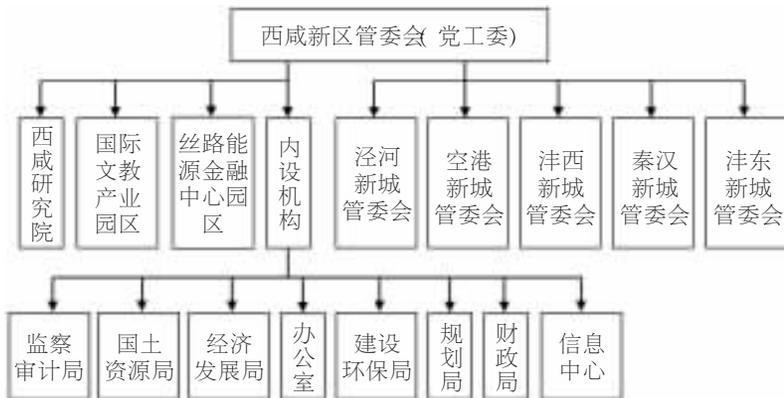


图3 陕西西咸新区管理体制示意图

项目、建设、土地管理等审批权限，全面负责新城开发建设。其中，沣东新城管委会对新城范围内的街镇实行全面托管，实行开发建设、经济发展和社会事务统一管理的模式，其他4个新城管委会负责各自新城范围内的开发建设，社会事务管理由咸阳市相应各级政府负责。

四、贵州贵安新区管理体制

贵州贵安新区2014年1月与陕西西咸新区同时经国务院批复设立，位于贵阳市和安顺市中心地带，规划范围涉及贵阳市花溪区、清镇市和安顺市的平坝县、西秀区，共2市4县（市、区）20个乡镇，规划控制面积1795平方公里，现状人口73万。

2012年1月国务院发布《关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》（国发〔2012〕2号），明确要求“推进贵阳—安顺一体化发展，加快建设贵安新区，把贵安新区建设成为内陆开放型经济示范区”。2012年10月28日贵州省人民政府印发《关于设立贵州贵安新区管理委员会的通知》，要求设立贵安新区管理委员会，在省委、省人民政府和贵州贵安新区规划建设领导小组的领导下，负责统筹协调贵安新区规划、开发、建设工作，行使市级人民政府的经济管理权限。2013年1月13日省委、省政府出台《贵安新区管理体制方案》（黔党发〔2013〕4号），2月28日，公安、国土、环保、地税、工商、质监和国税7家省直部门派驻贵安新区机构挂牌成立，标志着贵安新区机构组建工作基本完成。4月1日，贵安新区党工委、管委会完成对直管区范围内乡镇的托管，全面履行直管区开发建设和经济社会事务管理职能。在贵安新区管理体制创新的实践中，逐步形成了统一领导、统一规划、统筹协调、共享政策、分区运作的“统分结合”管理体制（见图4）。

规划建设领导小组统一领导贵安新区的开发建设，负责决定贵安新区规划建设的重大方针政策，统筹协调解决贵安新区规划建设中的重大问题和其他重要事项。

新区党工委管委会是贵安新区规划建设领导小组日常办事机构，作为省委、省政府派出机构代表省委、省政府管理直管区，承担领导小组办公室职责，行使市级人民政府的经济管理权限；以新区总体规划为依据，对规划范围

内的非直管区进行全面统筹协调。组织、领导直管区经济发展、开发建设，全面管理直管区各项社会事务。直管区实行新区管委会和乡镇两级管理体制，直管区4个乡镇政府和所在地园区管理机构（社区服务中心）实行“一套人马、两块牌子”，探索“镇园合一”管理模式，行使县级经济社会事务管理权限，享受省级园区相关政策。

开发投资有限公司承担贵安新区直管区的重大基础设施和大型公共服务设施、土地一级开发、房地产开发、基础产业融资、投资、建设和资本运作等工作。

省直派驻机构成立了新区公安局、国土局、环保局、地税局、工商局、质监局和国税局，受省直部门和贵安新区党工委管委会双重领导，在新区直管区内履行相关职能。

非直管区分别由贵阳、安顺市属地各级政府管理，负责本区域内开发建设和社会事务管理等事务，协助跨区域重大项目建设。共享新区优惠政策。

五、四川天府新区管理体制

四川天府新区2014年10月经国务院批复设立，位于四川成都市主城区南偏东方向，避开了成都市西面、北面的都江堰灌区核心区平原耕地地带，规划范围包括成都、资阳、眉山3市7县（市、区）37个乡镇（镇、街道），规划面积1578平方公里。其中，成都市1293平方公里，资阳市191平方公里，眉山市94平方公里，现状人口205万人。

2011年，四川省政府批复原则同意《四川省成都天府新区总体规划》（下称《总体规划》），标志着

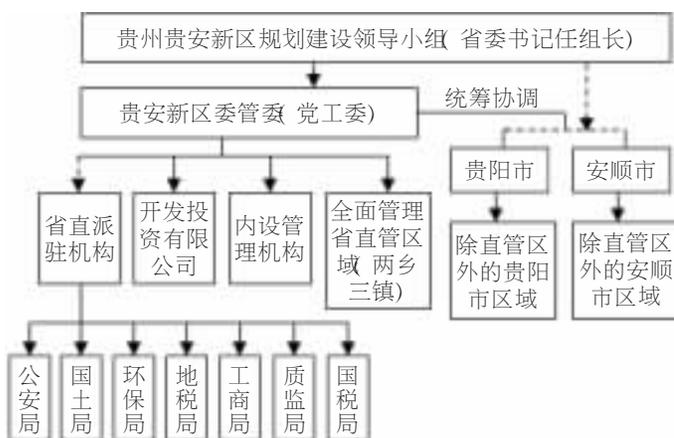


图4 贵州贵安新区管理体制示意图

天府新区建设正式启动。2012年3月1日简阳市天府新区建设工作领导小组和规划建设委员会成立，并设立天府新区资阳片区工作委员会(管理委员会)，作为资阳市委、市政府的派出机构，接受天府新区资阳片区建设工作领导小组和规划建设委员会领导，主要负责片区内经济发展和开发建设的统一规划、统筹协调和组织实施；片区内各级政府机构根据各自职责，负责辖区的行政管理和社会事务，接受片区管委会对经济发展和开发建设工作的指导、协调。2012年5月天府新区眉山市建设委员会办公室正式成立，主要承担天府新区眉山市建设委员会的日常工作，负责统筹、协调、督促天府新区仁寿视高区域、

彭山青龙区域建设推进工作。2014年7月成都市设立了四川省成都天府新区成都片区管理委员会(党工委)，受成都市委、市政府委托，行使市级经济管理权限，对直管区实施“托管”，实行经济和社会管理相统一的管理模式。

2015年1月28日四川省委省政府决定，在中央编办未正式批复四川天府新区管理机构之前，由四川省发展改革委代行四川天府新区管委会办公室职责，并组建临时工作机构。临时机构下设综合行政、政策法规、规划建设、经济发展和投资促进5个工作组，人员主要从省发展改革委、经信委、住房城乡建设厅等省直部门和成都、资阳和眉山三市发展改革委和新区管理机构抽调，主要职责是承担天府新区管委会办公室日常事务，负责开展支撑新区发展的政策研究、规划管理、重大产业布局、重大项目推进和招商引资等工作，指导、督促成都、资阳和眉山3个片区管理机构加快推进天府新区建设。目前，天府新区规划建设实际采用的是“统一领导、统一规划、分市实施”的模式，新区管理体制还在不断研究完善(见图5)。

六、几点启示

一是国家级新区不同于单一功能的经济开发区、技术开发区，而是肩负着国家特定发展战略、

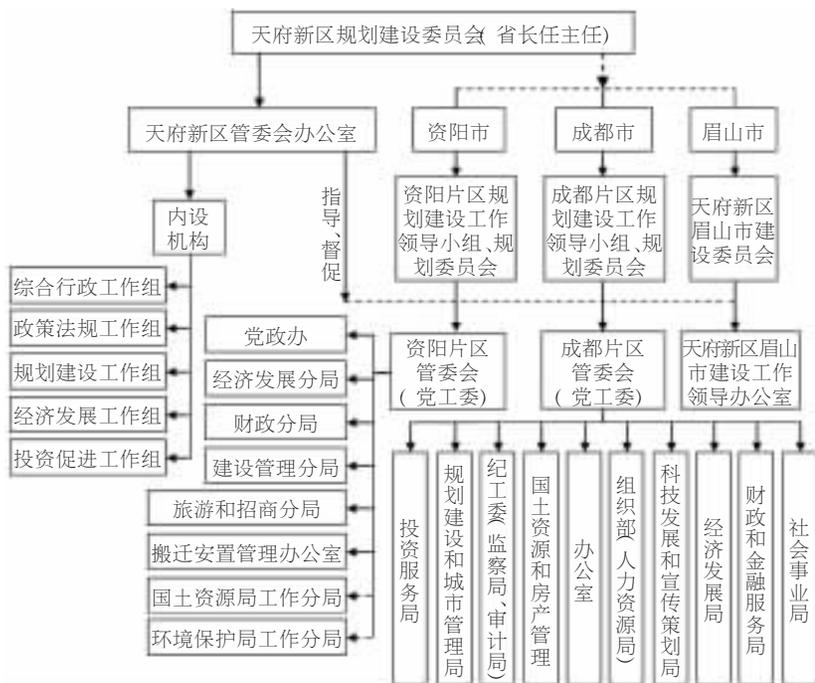


图5 四川天府新区管理体制示意图

具有复合功能的城市新区。越是跨区域的新区，涉及的利益主体越多元，利益协调的难度更大，越是需要成立省级领导工作小组来统筹协调各方利益，对新区开发建设的重大事项进行决策。

二是新区管理体制的制定，要有利于调动各利益方参与新区开发建设的积极性，促使各方在开发建设过程中形成合力，而不是互相掣肘。从这个角度上说，新区管理体制直接影响着新区开发建设的运行效率，决定着能否实现国家赋予新区的战略任务。

三是新区是在原有一个或两个甚至更多行政区的基础上划出的特定开发建设区域，在开发建设中或多或少会受到原有行政区的阻碍。新区的管理体制只有打破原有行政区的壁垒，才可能健康发展，这也是大多数国家级新区采取直管区模式对开发建设核心区域的街镇进行全面行政托管的原因。

四是新区的管理体制不是一成不变的，在开发建设的不同阶段，需要采取不同的管理体制，大致经历统筹协调办公室、管委会，最终像上海浦东新区、天津滨海新区一样，发展到一定程度后成为独立行政区。

编辑：李梦玉

西部国家级新区管理体制之比较

作者: [卢向虎](#)
作者单位: [陕西西咸新区研究院](#)
刊名: [城市](#)
英文刊名: [City](#)
年, 卷(期): 2015(8)

引用本文格式: [卢向虎](#) [西部国家级新区管理体制之比较](#)[期刊论文]-[城市](#) 2015(8)