

# 产城融合的青岛三部曲

本报记者 陈莹莹 刘成

## 调研

作为推动城镇化的一个重要路径，“产城融合”描绘的是一种产业与城市融合发展、工业化与城镇化有机互动的发展形态，工业化成为城镇化提供支撑，城镇化则为工业化提供空间载体。

青岛经济技术开发区位于青岛市黄岛区，1984年获批准建设，是我国首批14个国家级经济技术开发区之一。从一个“以项目为生命线”的产业孤岛，到加快建设环境优美、功能完善、宜居幸福的西海岸新区，30多年来，黄岛的变迁为我们提供了一个产城融合的鲜活样本。

## 观察

### 向融合要动力

秋实

要获得可持续发展动力，就要探索从单一的“经济体”向产城融合模式的转型路径，同步推进城市化和工业化，使开发区成为宜居的有机体

和所有的经济建设试验田一样，青岛经济技术开发区在建立之初，被赋予了利用外资、引进技术、发展产业的主要职能。而现在，无论从空间上还是经济联系上，黄岛在产业化和城镇化进程中，都成为了青岛密不可分的一部分。随着交通、住房、商业、景观等环节的补足，黄岛成为一座建设中的新城。

在特殊历史时期诞生的开发区，承担着为产业和经济发展服务的使命。因此，开发区的经济结构一般比较简单，发展模式单调，缺乏相应的配套设施建设。

但是，如果开发区的发展停留在单纯的产业区，即便吸纳了大批城乡职工、转移了大量农村剩余劳动力，也难以提供完善的居住或社区管理、城市管理相关功能，就不能真正实现“人”的城镇化，产业发展也会遇到瓶颈。城市职能发展的滞后，将影响其活力和凝聚力，产业区跟居住地分离，也会造成交通负荷加重，带来更多问题。

因此，要获得可持续发展动力，就需要探索从单一的“经济体”向产城融合模式的转型路径，同步推进城市化和工业化，使开发区成为一个宜居的有机体。

所谓产城融合，就是指产业与城市融合发展。城市既要为人类提供生产、生活、休息、交通等功能，也要为经济发展提供载体。另一方面，从产业的角度来说，开发区也要告别只提供就业岗位的产业园区模式，真正满足安家落户的需求，让产业工人实现市民化。

在开发区发展的不同阶段，产城融合拥有不同的表现形式。很多开发区在发展初期都是独立于城区之外的增长极，随着开发区的成长与城市规模的扩大，开发区逐渐成为城区的一部分，实现与新城扩展、老城改造的有效对接，成为一个产业功能区；有的产业园区发展到一定规模后，开始向现代化新城区的方向发展；到了一定阶段，这种功能分区不再被强调，而是形成了生产、生活、生态复合发展的格局。

产业园区和城市建设经历缺、补、融等过程后协调发展，才能达到城乡统筹发展的统一、生态保护和经济发展的统一、工业化与城镇化的统一，并最终实现人、产业和城市的共同成长，这也是产城融合的终极目标所在。

本版编辑 张双美 编高妍



西海岸新区“九大功能区”布局



### 找空间——越长越大的城

上世纪80年代初，位于胶州湾西岸的黄岛，是与青岛市南区隔海相望的孤岛。在这里设立的15平方公里开发区，迅速成为开发开放的热土。“那时，开发区还不是一个城区的概念，只是享受特殊政策的经济发展特殊区域。”原青岛经济技术开发区规划土地局局长汪少华说。

“以项目为生命线”的开发区，很快遇到了天花板：土地。“什么项目都往里放，纺织、电子都搁一块儿，不像个城市样；好多项目没法摆，迅速饱和的土地资源让我们错失了很多机遇。”82岁的吴希善是青岛对外开放办公室第一任主任。

要进一步发展，没有土地没法实现；要更好地发挥生产、生活、文化、交通等功能，需要在更大空间内合理布局；要有像样的配套建设，就得补上缺失的行政管理职能——开发区和行政区“两区合一”成为众心所向。

1992年，青岛市委、市政府决定，将开发区和黄岛区体制合一，建成一个以外向型经济为主、功能相对完善的区域。10年后，黄岛区(青岛经济技术开发区)面积达274.1平方公里，贡献了青岛市1/4的工业总产值和1/5的GDP。

伴随着数次合区进程，“黄岛”的内涵与外延不断丰富。

2012年底，胶南市与黄岛区合并，诞生了区域面积2000平方公里的“新黄岛区”。原青岛经济技术开发区工委副书记、黄岛区政协主席蔡可卿曾一度担心：仅200多平方公里的青岛经济技术开发区，其理念和政策优势能否再一次辐射到整个行政区？

这种担心很快消除。今年6月，国务院批复设立青岛西海岸新区，包括“新黄岛”全部行政区域，两区合一在新的高度上得以实现。

假如说，开发区与行政区的第一次合并，更多是钱与地、政策与空间的置换，那么第二次合区，已经成为社会管理与产业发展的化合反应。行政区庞大的社会管理资源和成熟的管理方法，与开发区的高效运作优势融合，让如今的“新黄岛”成长为区位优势、产业基础、政策环境全面发展的“三好学生”。

在由“岛”到“城”的变化中，土地开发的强度越来越受重视，15平方公里的发源地逐渐演变为城市的核心商业区，曾经的工业项目开始为新城建设和产业升级让路。三美电机、中达化纤、印华陶瓷……这些最早一批引进黄岛的企业代表，正相继退出舞台、在旧城改造中撤离。

### 找支柱——越靠越近的海

半小时买回了培根。“这位外宾住着500元一天的房间，我们一定得想办法留住他。”梁新宇说。

海都大酒店的常住客源，是观察黄岛产业变化的一扇窗口：从加工型的松下电器、三美电机，发展到技术含量高的三菱电机、东碧机械，再到后来的武汉光谷、中德生态园。产业，一度是黄岛对青岛最主要的贡献。

2011年，青岛胶州湾大桥和胶州湾隧道同时建成通车，通往青岛城区的车程缩短至10分钟，把2.26海里的“海路”真正连上了。从此，黄岛的旅游旺季不再局限于夏天，高性价比和快捷的交通让“住黄岛、游青岛”成为旅行社的新选择；到黄岛看海，也成为很多游客的新选项。

海的魅力不只于此。陆域面积2096平方公里，海域面积5000平方公里的西海岸新区，真正有机会做一篇“海”字头的大文章。

2013年，西海岸新区实现海洋经济增加值494亿元，占青岛全市的比重达37.5%；集聚了北船重工、武船重工、中海油等百余家船舶制造与海洋工程企业的海洋产业，已经做好准备，从“浅蓝”走向“深蓝”，打造海洋经济“升级版”。

到2024年，这里将形成先进制造业发达、现代服务业繁荣的海洋产业体系，加快建设环境优美、功能完善、宜居幸福的现代化国际新城区，生产总值力争达到8000亿元。

海，真正成为了黄岛的支柱。而此时的“新黄岛”，已经满足于扮演“产业经济强”的单一角色。“新区的‘新’，主要体现在新兴产业、产业新区、新城区三个方面，我们要按照第三代科技园区的建设理念，推动产业发展与城市建设同步推进、相互促进，最终实现产城一体化。”青岛市委常委、西海岸新区工委书记、黄岛区委书记王建祥说。

### 找突破——越走越远的路

没有梧桐树，怎引金凤凰？

一组数字反映了人才对于这座新城的重要性：根据第六次全国人口普查数据，2010年青岛经济技术开发区户籍人口和流动人口的比例接近1:1，全区65岁以上人口仅占5.30%，这是一座年轻的移民城市。

1995年，澳柯玛股份有限公司副总经理孙武初到黄岛，1000多名员工几乎全是本地人；现在，7000多名员工中有90%来自外地。

在孙武看来，不同年代的“梧桐树”有不同含义，“人是最宝贵的资源，与我们那一代对温饱 and 简单娱乐的需求不同，现在的年轻人更关心工资、网络、住宿条件等。”从2008年开始，澳柯玛建起了容纳数千人的公寓，配套设施、文化设施、餐饮网吧、休闲娱乐设施一应俱全。

随着产业发展与外来务工人员增多，黄岛的住房需求也不断攀升。“不包括胶南，仅青岛经济技术开发

区就通过保障性住房和人才公寓等措施，解决了10万中低收入家庭居民、新就业职工、外来务工人员 and 引进人才的住房需求。”青岛经济技术开发区房产管理与住房保障中心负责人王诚明说，“在中国石油大学、山东科技大学、北船重工等重大项目的引进中，我们都需要做好住房配套工作。”

借助限价商品房、经济适用房、协力公寓等多种模式，黄岛统筹解决外来人员的住房问题。而位于黄岛北部的中德生态园则走得更远一些，开始了外来工人和本土居民、生活和产业共生共融的探索。

“商业、产业、居住的融合，在设计之初就被统筹考虑。”青岛中德生态园管委会主任助理朱亚军说，中德生态园建设涉及15个村庄的2000多户村民，没有一户外迁，全部住在园区内享受建设成果。原则上，村民会分到一套高层和一套多层，除了自住以外，剩下的一套可以用

于出租。

“我们既不希望这里成为一到晚上就黑灯瞎火的空城，也不希望这里成为睡城。”朱亚军说。

包括村民自己选址建设的幸福社区在内，园区百分之百推行绿色建筑。4个商住组团和4个产业组团通过道路间隔、互不干扰。每个组团内从区位中心到任何地方，步行都不超过10分钟。不但配套了教育、医疗、商店等服务设施，还利用太阳能、地源热泵为小区提供清洁、低碳能源。

“幸福社区是一个‘城市岛’，在这里，人、产业和城市能够共同成长。”中德生态园管委会建设局局长王为群说，虽然这11.6平方公里与新区相比还很小，但它立足于生态、示范、引领，是一种探索性的突破。

在王建祥书记的畅想中，高起点规划、高标准建设、高水平管理的西海岸新区，将成长为一座生态、智慧、幸福的美丽海洋新城，成为人们圆梦的地方。

## 访谈

### 城市发展要以人为本

——访国家发改委国土开发与地区经济研究所所长肖金成

本报记者 熊丽

近年来，产城融合的理念在城市规划建设中越来越受重视。产城融合应如何实施？记者就此专访了国家发改委国土开发与地区经济研究所所长肖金成。

肖金成指出，1984年，我国在14个沿海开放城市设立了经济技术开发区，最初开发区发展思路是“三个为主”，即“以工业为主、以外资为主、以外销为主”。应该说，建立开发区是我国改革开放以来继经济特区之后重要的战略举措，在体制机制创新、引进和利用外资、培育高新技术企业等方面作出了重要贡献。

但是，当开发区发展到一定阶段后，问题也随之产生。尤其是有些开发区离主城区比较远，又没有商贸服务业和居住功能，这样就变成了“鬼城”，白天有人，晚上没人，并形成了潮汐式交通。

1999年，肖金成作为课题组组长，对全国32家国家级经济技术开发区中的大多数进行考察后，形成了一份研究报告，题为“21世纪的开发区战略”。报告认为，“三个为主”在发展过程中遇到了挑战，开发建设需要新的理念，向“三个并重”转变：第一是二三产业并重，不仅要发展工业，还要发展服务业；第二是内外资并重；第三是内外销并重。产城融合正是在这种背景下提出来的。

肖金成认为，开发区未来的方向应该是新城区，不仅要发展工业，还要发展商贸。青岛经济技术开发区是最早意识到产城融合问题的开发区之一。1992年，开发区的范围扩大到黄岛全区时，并没有把岛上的居民迁走，而是建设了新的居住区，并发展服务业。2013年，黄岛区又与胶南市合并。黄岛的每一个发展阶段，都体现了产城融合的理念。

肖金成认为，新区应该是新的规划区或新的产业集聚区，不仅有城市建设区，还要有生态区和农业区。规划的范围可以很大，但是建设占用的空间并不需要很大。新区的功能应该是“反磁力中心”，即对产业和人口的吸引力要比老城区更大。新区要创造更多的就业岗位，交通更便捷、环境更优美、设施更完善，只有这样才能吸引企业和人才，疏解老城区的功能。

今年6月，国务院批复设立青岛西海岸新区。对其今后的发展，肖金成提出了三点建议：第一，要集中发展。紧凑的城市才是低碳城市，产业、居住不能离得太远，如果空间拉得很大，容易产城分离。第二，要集约发展。单位面积要承载更多产业和人口，提高土地的利用率，对土地投入产出指标要有所要求。第三，要组团式发展，实现产城融合。组团之间可以用生态区和农业区相隔，未来，虽然城市规模很大，但生态环境仍然很好。

### 产城融合应多元推进

——访中国社科院城市发展与环境研究所副所长魏后凯

本报记者 熊丽

中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长魏后凯指出，产城融合是城乡规划发展的一种理念和思路，是工业化与城镇化有机融合的有效形式。各地发展情况不同，产城融合也应该是多元化的。

魏后凯认为，一个产业园区的有效规模一般是10到20平方公里，太大了不能发挥集聚规模经济效益，太大了就存在配套问题。由于最初的定位以工业为主，青岛、大连等我国第一批14个国家级经济技术开发区最早遭遇这个问题。随着招商引资的推进，产业规模越来越大，土地越来越不够用。一方面是配套服务跟不上，产业与城市发展不协调；另一方面，缺少商贸服务和居住区导致开发区“有业无城”，一到晚上就空了，一系列问题也随之产生。

事实上，在产城融合的概念提出之前，各地已有过实践。随着规模扩大，一些老的开发区逐渐向现代化新城区方向转变。比如位于亦庄的北京经济技术开发区，也有商业楼宇和住宅，实际上就是按照一个现代化的新城区、一个新的经济增长点来规划的。

魏后凯认为，产城融合是指产业与城市融合发展，重点就是要将产业园区与现代化城市建设有机融合起来，这是我们在改革开放以后工业化和城镇化进程中，探索出来的一种行之有效、符合中国特色的发展路径。这一概念的范畴很广，从大的角度来看，产城融合是推动城镇化的一个重要途径，是实现工业化与城镇化融合互动的有效形式。工业化成为城镇化提供产业支撑，城镇化则为工业化提供空间载体。

魏后凯认为，总体上看，随着产业园区的发展，我们在不断向产城融合方向推进，产业发展层次提高。从产业的角度看，工业园区的发展经历了三个阶段：

第一阶段是产业园区化。园区化就是产业进园，它只能解决产业集聚问题。有的园区招商引资来者不拒，没有解决产业的关联性和功能定位问题，就好像“一个麻袋装着一大堆土豆”。“麻袋”是园区的边界，“土豆”就是招商引资来的企业。把麻袋一打开，土豆都散了，说明园区内是有企业无产业，有项目无产业，企业之间缺乏有机联系和合理分工。

第二阶段是产业链式发展。就是要形成园区的主导优势产业链。比起园区内企业只是地理空间上的扎堆，产业链的形成将有利于提升园区产业的竞争力，沿海地区在这方面起步比较早。

第三个阶段是形成产业集群。园区内不光有产业，还有大批中介机构、社会组织等，共同形成网络来支撑园区发展。这也是产业园区发展的高级阶段。

魏后凯强调，并不是每个产业园区都能够打造成产业集群。由于各地的发展阶段不同，产业类型不同，产城融合也应该是多元化的。产城融合更多的是城乡规划发展的一种理念和思路。比如当产业园区规模较小时，可以是城市的一个专业化功能分区。当产业园区做大后，可能会向现代化的新城区发展。还有一种情况，那就是以复合发展的理念，强调土地的复合利用，实现生产、生活、生态的融合，减少大规模的通勤。