

# 从港口城市到综合性城市

## ——山东省日照市的发展历程、动力机制及规划启示

From Port City to Comprehensive City: Development Process, Driving Mechanism and Planning Enlightenments of Rizhao City, Shandong Province

李渊文 丁元明 赵民 LI Yuanwen, DING Yuanming, ZHAO Min

**摘要** 山东省日照市是伴随我国改革开放而崛起的沿海港口城市,已初步建设成为综合性城市。对日照的港口与城市发展作历时性分析,探讨其“港口—城市”发展过程中“政府—市场”的各自作用及阶段性特征,并归纳城市发展的动力机制。研究发现:(1) 改革开放以来,日照依托港口及临港产业的发展,城市功能逐步扩展和优化。(2) 1978—2015年间,“政府—市场”动力组合呈现出政府主体的层级下移和市场机制的作用增大等特征;尤其是2015年以来,省级和市级政府的政策导向和市场需求共同成为推动日照转型发展的关键力量。(3) 为了适应国际形势和国家及区域发展需求,中央和省级政府极为重视港口和临港产业的战略布局;市级政府及其地方发展战略则同时重视谋划城市的综合发展,以服务民生并克服过于倚重港口和临港重工业的发展局限性。最后基于对日照案例的研究,探讨对相关城市的规划启示。

**Abstract** Rizhao is a port city born and rising with the national reform and opening up, which has been tentatively built into a comprehensive city. This paper first makes a diachronic analysis of Rizhao's port and city development, then discusses the roles and stage characteristics of "government-market" in this process, and summarizes the driving mechanism of city development. The analysis finds that: (1) Since the reform and opening up, Rizhao has completed multiple transformations relying on the development of port and port industries, and the city function has been gradually expanded and optimized. (2) From 1978 to 2015, the "government-market" driving force combination showed the characteristics of a downward shift of the government body and the increase of the role of the market mechanism. Especially since 2015, the policy guidance of provincial and local governments and market demand have jointly become the key forces in promoting the transformation and development of the city. (3) In order to adapt to the international situation and the needs of national and regional development, the central and provincial governments attach great importance to the strategic seaport and port industries, and the local government and its development strategies also attach importance to planning the comprehensive development of the city in order to serve people's livelihood and overcome the development limitations of relying too much on port and port-related heavy industry. Finally, based on the case study of Rizhao City, the paper discusses some planning enlightenments for relevant cities.

**关键词** 港口—城市;发展历程;动力机制;规划启示;日照市

**Key words** port-city; development process; driving mechanism; planning enlightenments; Rizhao

文章编号 1673-8985 (2022) 01-0052-09 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20220108

### 作者简介

李渊文

同济大学建筑与城市规划学院 硕士  
广州市城市规划勘测设计研究院 规划师

丁元明

日照市自然资源和规划局 高级工程师

赵民(通信作者)

同济大学建筑与城市规划学院 教授,博士生导师  
zhaomin@tongji.edu.cn

改革开放以来,我国成功实现了从封闭的计划经济体制向开放的社会主义市场经济体制的转变。由于过去40余年里,中国外贸的实际产生地和对外交流的渠道都集中在沿海<sup>[1]106</sup>,因此,港口城市实际上是承接这一转变最重要的

载体。同时,港口城市本身具有港口和城市的双重内涵,政府和市场的作用机制较为复杂。在新形势下,为应对外部发展环境的不稳定性、充分发挥内需潜力,中央政府提出构建“以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促

进”的新发展格局。在这一背景下,港口城市面临着新的挑战与机遇。

日照市地处我国山东半岛南部,是“依港兴市”的典型代表。在过去40余年中,以政府的政策支持和市场机制为双重动力,以港口和临港产业为依托,日照市的核心职能不断强化,城市功能也不断发育,初步实现了从港口城市向综合性城市的蜕变。本文首先分析日照市的“港口—城市”发展历程,其次解析“政府—市场”驱动城市发展的特征及动力机制,最后归纳研究发现并得出规划启示。

## 1 文献综述与研究思路

### 1.1 文献综述

港口城市是指以港口功能为城市基本职能,并以港口引领城市发展的一类城市。国内外对于港口城市发展历程的研究主要以港城关系作为切入点,其中英国地理学家伯德<sup>[2]</sup>的“通用港口模型(Any-port Mode)”<sup>①</sup>开创了港城空间范式研究的先河,奠定了探究港口发展的基础理论<sup>[3]</sup>。在我国,吴传钧等<sup>[4][12]</sup>依据港口与城市产业发展的关系演变,将港口城市的发展划分为初级商港型、港口工业型、多元化型3个阶段。尽管国内外学者们对港口城市发展阶段的划分标准各有差异<sup>[5-8]</sup>,但都认为港口城市的发展历程具有“明显的多阶段特征”。在港口城市发展的初期,港口建设是驱动城市发展的重要因素,这一阶段城市对港口的依赖性较强;随着临港工业在港口城市的集聚和城市产业的多元化发展,港口与城市的互动作用不断增强。此后,港口因素固化成为一种内生要素和基础条件<sup>[9]</sup>,城市功能更趋向于多元化发展<sup>[10]</sup>,即城市“自增长效应”<sup>②</sup>逐渐增强。

从长周期看,港口城市的“城市属性”将成为其根本属性,因其发展历程不仅体现在港城关系方面,也体现在其他发展要素为城市带来的变化上<sup>[11]</sup>。

### 1.2 研究思路

基于上述分析,针对港口城市发展历程的

研究既需考虑到港口功能的特定性,并将其作为独立的因素加以研究,同时也要关注港口城市本身具有的城市属性,进而将其他层面的发展要素也纳入研究框架。此外,在我国从计划经济体制到市场经济体制的转型背景下,需要对港口城市发展的政府和市场两大驱动力加以解析,包括在不同阶段的作用机制及互动关系。

因此,本文首先梳理日照“港口—城市”发展历程,包括港口、经济、空间和管理体制4个层面,以期把握日照市城市功能演进的总体特征;其次将港城的互动分析置于政府和市场驱动力的作用之下,以揭示“政府—市场”力量在日照市的功能演进中的各自作用及阶段性特征,并综合阐释港口城市演化为综合性城市的动力机制。最后归纳研究发现,探讨可得出的启示。

## 2 日照市的“港口—城市”发展历程分析

日照市历史悠久,但其快速发展是在国家施行改革开放政策以后。为全面地把握日照市的城市发展脉络,认知其40余年来的功能演进特征与发展趋势,笔者调研梳理了日照市港口、经济、空间和管理体制等4个层面的变化。总体上看,日照市的发展呈现出明显的阶段性特征,其关键节点分别为1989年地级日照市的

设立、2004年日照市两区两县框架的确立,以及2015年疏港线瓦日铁路的常态化运营。各阶段的城市功能特征与港口、经济、空间、管理体制等4个层面的关系,以及港城关系特征如图1所示。

### 2.1 第一阶段(1978—1989年):依港建设,城市功能尚不发育

1978年,国家决定在山东石臼所地区建设全国最大的煤炭出口深水码头。1982年,石臼港<sup>③</sup>(现为日照港,下同)煤炭码头动工兴建,并于1986年开港运营。同年,疏港线充石铁路开通,串联起石臼港和山西南部煤炭资源富集区,为港口和日照带来广阔腹地。

伴随着石臼所逐步发展为临港配套服务区,日照的城市空间结构由原来依托老城区单中心发展的格局(见图2a),转变为港口与城市之间沿着充石铁路相向发展的格局(见图2b)。同时,为适应港口的建设和管理需求,日照的城市行政级别不断提升——1984年,石臼所成立临沂行署石臼港办事处,与日照县分署而治;1985年,撤销日照县和石臼港办事处,改为县级日照市,由临沂地区代管;1989年,日照市升级为地级市。但这一阶段,日照的产业结构仍以第一产业为主(见图3),交通运输业和工商贸易有了初步发展,整体而言城市功能尚不发育。

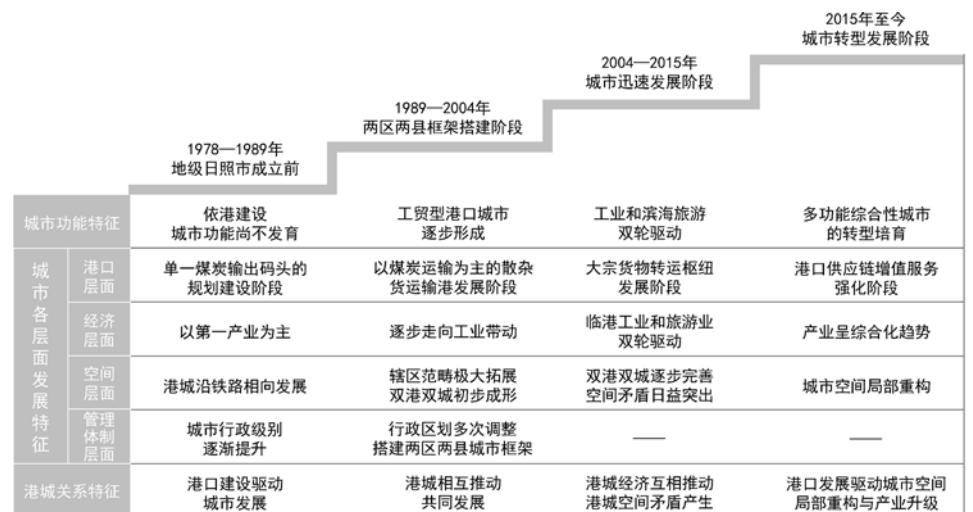


图1 日照“港口—城市”发展的各阶段特征总结

Fig.1 Summary of the characteristics of Rizhao "port-city" development in different stages

资料来源:笔者自绘。

注释: ①伯德(Bird)以英国港口为研究对象,依据港口设施的拓展和变化提出港口发展的6个阶段。

②城市自增长效应指城市发展到一定水平以后,其本身的规模通过循环和积累,就能促使城市继续发展,这是一种类似于惯性的机制<sup>[4][10]</sup>。

③1992年,原“石臼港务局”改为“日照港务局”。2002年8月,日照港和岚山港均下放日照市管理。2003年5月,原日照港务局和岚山港务局企业部分联合重组,成立日照港(集团)有限公司。

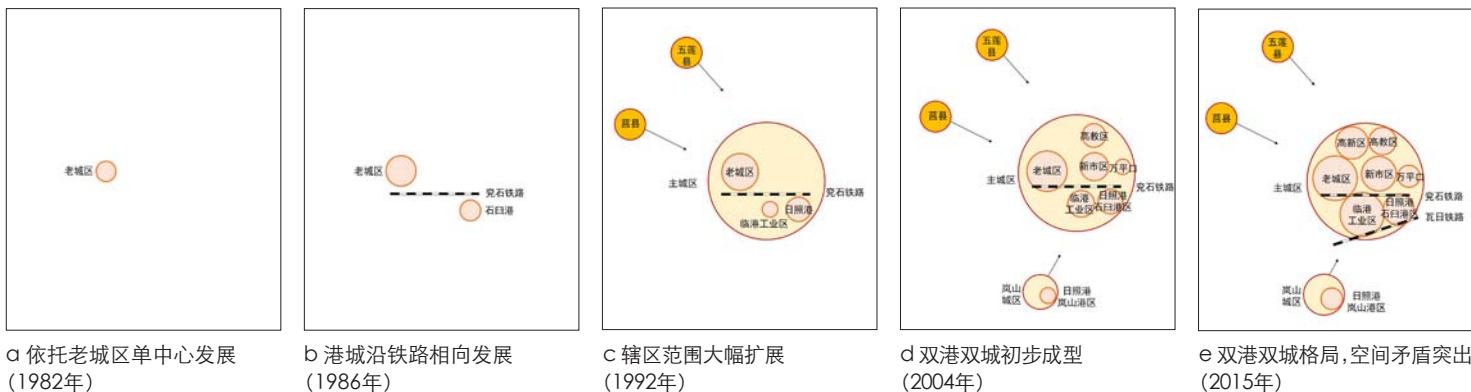


图2 日照城市空间结构演变图

Fig.2 Evolution of urban spatial structure in Rizhao

资料来源:笔者自绘。

## 2.2 第二阶段 (1989—2004年):工贸型港口城市逐步形成

1989年地级日照市设立后,港口和城市都进入新的发展阶段。石臼港相继建成多个泊位,逐渐由最初的煤炭单一输出港转变为以煤炭输出为主,兼营矿石、油品、水泥、粮食、木材等运输的散杂货运输港(见图4),港口货物吞吐量大幅提高,成为山东省第二大港口。良好的港口条件相继吸引了国内外多家粮油企业、浆纸企业、石化企业和钢铁企业落户日照(见表1),以钢铁、石化、农副食品加工和浆纸产业为主的临港工业发展初步崛起,城市的第二产业主导地位也得以逐步确定(见图3)。

伴随港口和城市产业经济的发展,日照市的城市扩容提上日程。1992年成立东港区;同时,原属临沂地区的莒县和潍坊市的五莲县划入日照市,日照市的辖区范围大幅扩展(见图2c)。2004年,岚山办事处撤销,设立岚山区;至此,日照市形成两区两县的区划格局。在中心城区,老城区和石臼港配套服务区相向拓展、逐步相融,而新市区的建设则带来城市功能从内陆向沿海地区的延伸。2003年后,伴随着钢铁项目落户岚山区,日照市区逐步形成“双港双城”的空间格局(见图2d)。

总体而言,这一阶段临港产业伴随港口发展而兴起,城市工业体系初步构建并带动商贸业的发展,日照市逐步成长为工贸型港口城市。

## 2.3 第三阶段 (2004—2015年):工业和滨海旅游双轮驱动

2004年后,日照市进入城市快速发展期。伴随着矿石、原油等一批大型深水专业化泊位相继建成投产,港口规模极大提升,并逐渐从以煤炭输出为主的散杂货运输港发展为以矿石、煤炭、油品运输为主的大宗货物转运枢纽港(见图4)。钢铁、石化、农副食品加工和浆纸等临港产业利用港口及货种优势而迅猛崛起,并带来下游若干制造业的快速发展(见图5),临港产业的链条式发展特征已经显现。

同时,日照市的旅游业在这一阶段也迅速壮大,2005、2006年连续两年世界帆船锦标赛和2007年全国水上运动会的承办,极大地提升了日照市的知名度,“水上运动之都”成为日照市的响亮品牌。自2004年起,旅游业占GDP比重不断增加(见图6),逐步成为其拉动经济增长的重要支柱产业。

整体而言,这一阶段日照市经济呈现临港工业和旅游业双轮驱动的特征,二、三产业同步发展(见图3),由工贸型港口城市成长为工业和滨海旅游城市。但快速工业化和城镇化也带来一系列新的问题和挑战:一是中心城区快速扩张(见图2e),建设用地增长速度远超规划预期<sup>④</sup>,土地利用较为粗放;二是疏港铁路对城镇生活空间造成割裂,港城空间矛盾日益凸显;三是临港工业的发展挤压了其他城市功能的发展空间、环境负荷

不断增大,城市产业结构优化势在必行。

## 2.4 第四阶段 (2015年至今):多功能综合性城市的转型培育

2015年以来,在国内外经济环境发生巨大变化的形势下,日照市也进入转型发展期,产业结构不断优化(见图3)。其中,2014年底通车的疏港线瓦日铁路为日照的港口和城市转型发展提供了重要支撑。依托瓦日铁路,日照调整了集疏港运输线路,并逐步将大宗散货作业功能全部调整到远离城区的南部,由此缓解了疏港铁路对城区的割裂,为城市的发展释放出巨大的空间。瓦日铁路的常态化运营和原油码头的连续建成投产<sup>⑤</sup>,使得日照港的大宗货物运输功能持续强化(见图4),从而在国家能源和原材料运输的总体战略格局中的作用愈加凸显。

同时,在全国不断深化供给侧结构性改革的背景下,日照市逐步淘汰了落后及过剩产能,汽车、石化、农副食品加工业的工业产值相应走低(见图5)。在全国经济转型和钢铁去产能的背景下,山东省对钢铁产能进行重新配置;日照市被确定为钢铁产业集聚地,自2016年起迅速扩产,钢铁成为日照首个千亿级产业。至2019年,钢铁、石化、汽车、农副食品加工和造纸5大临港产业总产值约占日照市规模以上企业工业总产值的80.00%,其中钢铁产业占比达47.06%。

注释: ④《日照市土地利用总体规划(2006—2020年)》规定,2005—2010年日照全市新增建设用地控制在3 086 hm<sup>2</sup>以内,到2020年全市新增建设用地控制在7 703 hm<sup>2</sup>以内。日照市土地利用变更调查数据显示,至2010年,全市新增建设用地规模达5 388.52 hm<sup>2</sup>,已超过2010年的控制指标,而2020年的用地控制指标也在2012年就已经被突破。

⑤截至2019年,日照港已建成投用3座30万t级原油码头,油品接卸能力超过6 000万t,跻身全国前3位。目前正在建的第4座30万t级原油码头建成投产后,日照港油品年通过能力将达1亿t以上,日照港大码头、大罐区、大管线的优势将更加显著。

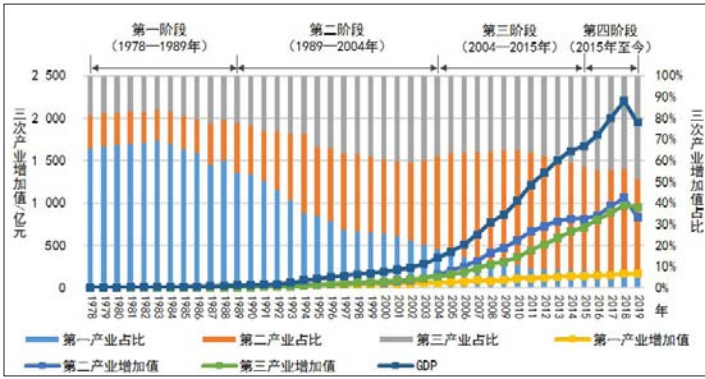


图3 1978—2019年日照市三次产业结构变化  
Fig.3 Three industrial structure changes in Rizhao in 1978-2019

资料来源:笔者自绘。

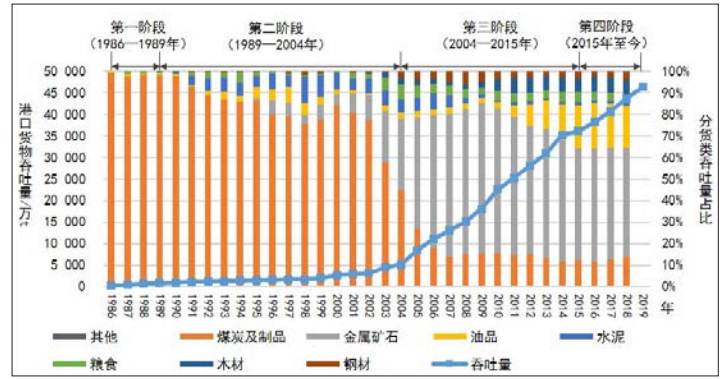


图4 1986—2019年日照市港口货物吞吐量和分货类吞吐量占比情况  
Fig.4 Port cargo throughput and the proportion of different cargo throughput in 1986-2019

资料来源:笔者自绘。

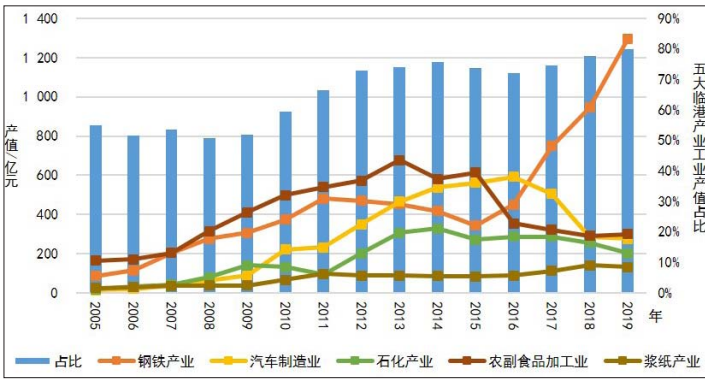


图5 2005—2019年日照市5大临港产业总产值及占规模以上企业工业总产值比重  
Fig.5 The total output value of the five major port industries and the proportion in the total industrial output value of enterprises above the designated scale in Rizhao in 2005-2019

资料来源:笔者自绘。



图6 1999—2019年日照市旅游收入及占GDP的比重  
Fig.6 Rizhao tourism income and its proportion in GDP in 1999-2019

资料来源:笔者自绘。

在注重传统重化工业优化发展的同时,这一阶段日照市亦注重高端装备制造、新一代信息技术、生物医药、新材料等新产业的培育和发展;对城市服务功能的发展也加大了力度,2018年提出打造“(石臼湾)中央活力区”的设想,旨在为城市新产业、新业态提供优质的发展空间。这些都是日照谋求新时代内涵式、多功能、综合性发展的重要举措。

### 2.5 小结

改革开放以来,日照市的发展经历了多次蜕变,已经初步从港口城市迈向多功能综合性城市。但目前日照市的经济发展仍过于倚重港口和临港产业,尤其是钢铁等重基础工业的占比很高。这既给城市带来活力和经济的高增长,同时也造成对城市空间资源和生态环境的压力。

表1 1989—2004年落户日照的主要工业项目/企业

Tab.1 Major industrial projects/enterprises settled in Rizhao in 1989-2004

项目/企业名称	产业	建设/落户时间
韩国大宇水泥粉磨厂	水泥产业	1998年
日照华能电厂	电力产业	2000年
日照木浆厂	浆纸产业	2001年
亚太森博(山东)浆纸有限责任公司	浆纸产业	2002年
福岛丰源沥青加工项目	石化产业	2002年
日照中港粮油有限公司	农副食品加工业	2002年
日照市凌云海糖业集团有限公司	农副食品加工业	2002年
中粮黄海粮油工业(山东)有限公司	农副食品加工业	2003年
昱桥铁矿石装卸公司	钢铁产业	2003年

资料来源:笔者自绘。

此外,城市功能发育不全亦不利于发挥城市区域职能。参考基于人口流<sup>[12]</sup>、货物流<sup>[13]</sup>、经济流<sup>[14]</sup>的城市网络分析方法,对日照市在区域城市体系中的地位进行识别(见图7)。可以发现,日照市在区域城市体系中仍处

于弱势地位,尚未能发挥承北启南的重要中继节点作用,其背后是要素集聚及辐射能力都较为有限。由此可见,日照市从“港口城市”到“综合性城市”的深刻嬗变仍然任重道远。



图7 基于人口流、物流和经济流的日照“城市—区域”网络关联图

Fig.7 Rizhao "city-region" network connection based on population flow, freight flow and economic flow

资料来源:笔者自绘。

### 3 日照市的“港口—城市”发展中的“政府—市场”作用解析

#### 3.1 “政府—市场”动力组合的阶段特征

从前述分析可以看到,港口在日照城市功能演进过程中的作用举足轻重。1978年至今日照的历次发展及转折都与港口有着直接关系。尽管日照市已经从单一的港口城市初步迈向多功能综合性城市,但港口功能依旧是支撑城市发展和转型的关键因素。因此,在探究“政府—市场”动力组合的阶段特征时,仍需十分重视辨析港口的作用。

##### 3.1.1 第一阶段(1978—1989年):中央政府主导,本地市场尚未发育

改革开放后,日照的发展最早由中央政府的决策和投资所驱动。1978年党的十一届三中全会为整个国家的改革开放事业带来重大转机。为适应国际船舶大型化发展趋势和国家能源运输需求,1978年的国民经济发展纲要提出在鲁南、苏北等海岸地带加快建设深水大港等国家层面的重大议程,并最终决定在石臼所建设煤炭运输深水码头。1979年,国家交通部成立石臼港工程筹建处,直接管理石臼港的规划建设。1980—1988年间,来自中央的投资占日照全民所有制单位投资的75.10%,其中1983年、1984年投资最多,主要用于港口和铁路建设<sup>⑥</sup>。

在来自中央政府的政策和资金支持下,石臼港启动建设,由此也为日照注入城市发展的初始动力。为配合港口和铁路的建设,日照的

行政级别不断提升,城市空间不断拓展。但由于当时整体国民经济的发展水平还较低,市场化改革还处在探索阶段,日照本身的城市功能也未发育;在本地市场需求对城市发展的推动作用十分有限的情形下,当时的日照尚难以依托港口建设而快速崛起(见图8)。

##### 3.1.2 第二阶段(1989—2004年):中央和省级政府主导,市场机制开始显现

伴随着港口的发展,日照市狭小的城市空间和县级政区与大港口、大目标之间的矛盾日益凸显。为解决这一问题,国务院于1992年批准了山东省政府关于日照市设区带县的行政区划调整申请,从而为日照市的产业和城市发展提供了空间和体制保障。同时,伴随着改革开放的深入推进,国家进一步扩大了沿海开发的范围<sup>⑦</sup>。在这一背景下,山东省政府于1989年批准设立日照出口加工区,为港城经济互动发展提供了重要的空间载体和政策平台。1991年,日照出口加工区经日照市委决定更名为日照开发区;2002年,经省政府批复更名为日照经济开发区。港口条件和开发区的政策优惠使得日照经济开发区成为国内外投资的热土,吸引了包括冶金、石化、粮油、浆纸、能源在内的一大批工业项目。2002年中央和山东省政府将港口管理权下放至日照市后,港口及临港产业发展的潜力进一步释放。

在中央和省级政府的政策引导下,日照市政府通过实施“工业带动”“工业强市”等城市发展战略,引导固定资产投资集中于第二

产业,有力推动了日照市的工业发展。同时,在行政区划调整后,为了满足空间发展的管控需求,日照市政府曾组织编制了两版城市总体规划,分别于1989年和1994年获批并实施。

在1989版总规的引导下,日照市于1993年开启了新市区的规划建设,由此实现了城市空间由内陆向沿海地带的拓展。此举也为日后沿海岸线发展滨海旅游业创造了空间条件。在1994版总规的引导下,港口和临港工业区继续扩大,老城区的生活居住用地跨越兖石铁路,在港区周边进行布局。同时新市区继续向北扩展,城市功能也逐步建设完善。

总体而言,中央和省级政府的政策指引和重大决策仍是这一阶段推动日照城市发展的主导力量;与此同时,市级政府的作用也大为增强,基于市场机制的港城经济互动效应初步显现(见图9)。

##### 3.1.3 第三阶段(2004—2015年):市场机制主导,地方政府为辅

2004年以来,在国家改革开放进一步扩大、宏观经济持续向好,以及日照港成功改制的背景下<sup>⑧</sup>,日照市的市场主体活力持续加强。在市场机制的作用下,日照市的港口规模不断扩大,运输货物种类持续增多,钢铁、石化、农副产品加工、浆纸、汽车产业、汽车制造业等临港产业在港口优势的支撑下持续壮大。伴随着城市经济的快速发展,城镇化和人口市民化的进程加快;城市的区域地位不断上升,同时也为日照市旅游业的发展带来强劲动力。为适应

注释: ⑥该数据来源于1994版《日照市志》。

⑦1988年,为贯彻落实沿海地区发展外向型经济的战略设想,进一步改善投资环境,国务院下发了《关于进一步扩大沿海经济开发区范围的通知》,新划入沿海经济开发区的共140个市、县,其中包括日照市。

⑧同注释⑥。

不断扩大的旅游市场需求,日照市政府实施了相应的规划建设,提供诸多公共产品,有力推动旅游产业的发展壮大。

城市经济的快速发展和城镇化进程的加快对城镇空间供给不断提出新的诉求。2004年,为适应经济社会发展的长远趋势,日照市政府组织编制了新一轮城市总体规划。在该版总规的引导下,日照市逐渐形成双港双城联动发展的空间格局,主城区和岚山区的空间规模进一步扩大。但在快速的城市空间拓展中,港城空间的结构性矛盾也日益凸显。

总体而言,这一阶段的市场力量不断增强,市场机制成为配置空间资源的内在驱动力;为适应城市的经济社会和空间发展需求,市级政府的作用也不断加强(见图10)。

### 3.1.4 第四阶段(2015年至今):省级、市级政府与市场机制共同主导

受国际贸易形势变动等因素的影响,日照市进出口贸易在经历2009—2014年的快速增长后,于2015年呈现震荡下滑(见图11)。与同为山东省沿海港口城市的青岛、烟台、潍坊等相比,此次日照受宏观市场需求变动的影响更大(见图12)。这与日照市进出口贸易主要为铁矿石、大豆、煤炭等大宗商品有一定关系,同时也与以钢铁等临港重工业为主的城市产业结构有关。为适应新的发展要求,并缓解上一阶段城市快速发展过程中产生的矛盾,山东省政府和日照市政府响应国家的宏观政策导向,积极推动城市的内涵式、多元化和综合性发展。

在空间发展方面,2015年1月《日照港石臼港区规划调整方案》获交通运输部和山东省政府联合批复。同年,日照市政府组织修编了城市总体规划。在港口规划调整方案和城市新总规的共同指引下,日照实施了“海龙湾”生态修复、石臼港区“东煤南移”等工程,并凭借港口的转型发展推动城市空间的局部重构,以便为城市的多功能综合性发展提供所需空间载体。在空间项目实施的过程中,日照市采用政府投资引导、社会资本参与融资等模式,坚持市场化运作,市场机制的作用愈发凸显。

在经济发展方面,日照这一阶段的钢铁产

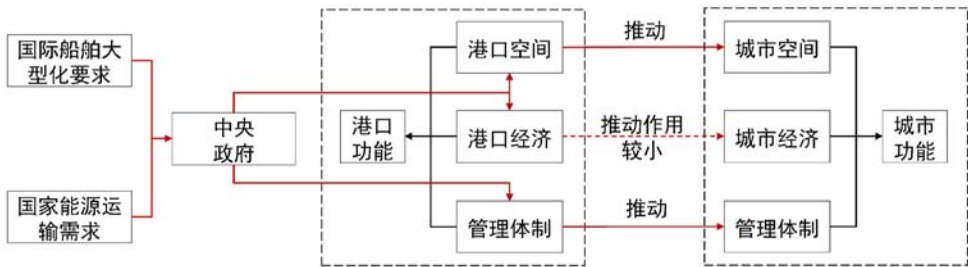


图8 1978—1989年日照城市发展动力示意图  
Fig.8 Driving force of city development in Rizhao in 1978-1989

资料来源:笔者自绘。

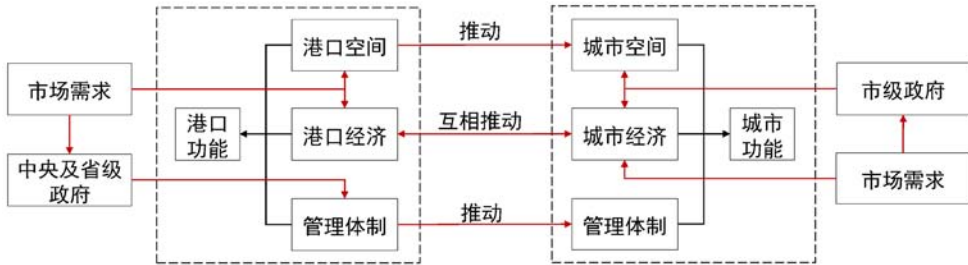


图9 1989—2004年日照城市发展动力示意图  
Fig.9 Driving force of city development in Rizhao in 1989-2004

资料来源:笔者自绘。

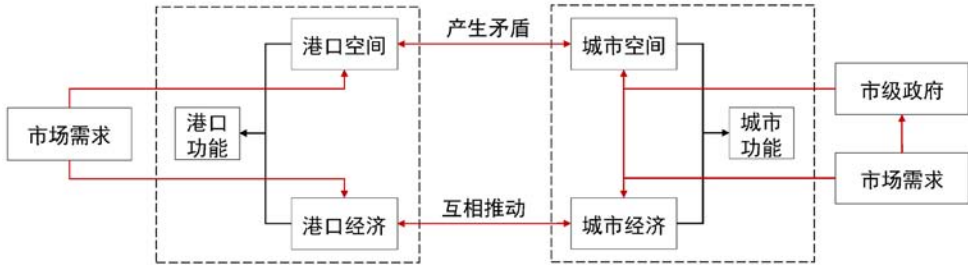


图10 2004—2015年日照城市发展动力示意图  
Fig.10 Driving force of city development in Rizhao in 2004-2015

资料来源:笔者自绘。

业发展得到省级政府的强力支持。根据《山东省先进钢铁制造产业基地发展规划(2018—2025年)》,日照被定位为山东钢铁产业结构调整的战略地区,未来全省8 000万t钢铁产能将有4 000万t布局在日照市,日照市将成为山东省钢铁产能布局最为集中的城市。在强化钢铁产业发展的同时,市级政府亦颁布了一系列政策,以推动日照传统产业的转型和新兴产业的培育。如提出“12+1”产业转型升级方案<sup>⑨</sup>及打造“(石臼湾)中央活力区”等。

总体而言,这一阶段日照市的城市转型加快,并初步迈向多功能的综合性城市。在这一阶段,省级和市级政府的政策导向和市场需求共

同成为推动日照转型发展的主导力量(见图13)。

### 3.2 “政府—市场”动力机制的综合阐释

1978年以来,我国逐渐从封闭的计划经济体制转变为对外开放的社会主义市场经济体制。伴随着这一进程的是来自全球化和城市化加速发展的压力和需求,进而产生回应这种压力 and 需求的体制和制度的调适<sup>[1]126</sup>。日照港口城市的诞生和初步发展成为综合性城市正是在这一背景下发生的。

改革开放初期,日照城市发展的直接动力来源于中央政府主导下的石臼港煤炭运输深水码头建设,而中央政府的政策供给和资金支持

注释: ⑨ “12+1”产业转型升级方案包括《日照市钢铁及配套产业等十个产业转型升级实施方案》《日照市浆纸包装印刷产业转型升级实施方案(2017—2021年)》《日照市粮油食品产业提升计划(2017—2021年)》,以及《日照市物流业转型升级实施方案(2017—2021年)》。

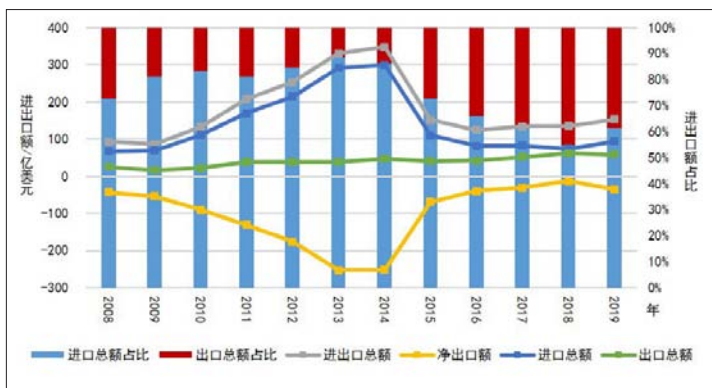


图11 2008—2019年日照市进出口情况  
Fig.11 Import and export situation in Rizhao in 2008-2019

资料来源:笔者自绘。

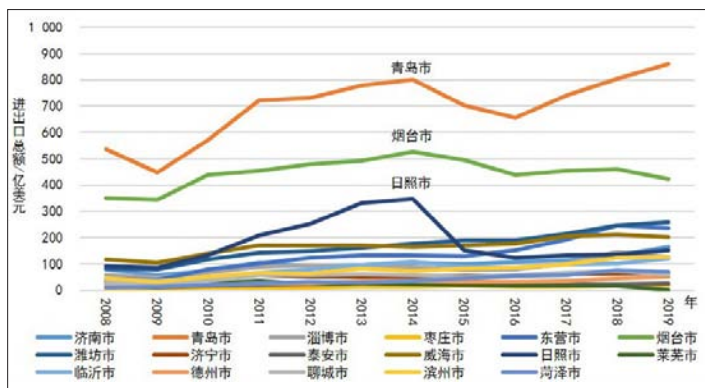


图12 2008—2019年山东省各城市进出口总额  
Fig.12 Total imports and exports of each city in Shandong Province in 2008-2019

资料来源:笔者自绘。

则缘于和顺应了国内外供需市场的客观需求。此后,在国家不断深化改革开放、国民经济整体向好的同时,经济全球化深入发展,国内和国际市场呈现出大循环的局面。为适应国际形势和国家及区域发展需求,在中央政策的引导和支持下,山东省政府通过设立经济开发区、调整钢铁产业结构布局,以及推进行政区划调整等政策手段,极大促进了日照市港口和临港产业的发展壮大。

为落实上级政策,同时满足城市发展需求,日照市市级政府以城市发展战略和城市总体规划为主要政策手段,引导和调控城市发展。1985年县级日照市建立以来,日照市本级政府实施了“港为城用,港依城兴”(1985年)、“工业带动”(1992年)、“港口立市,工业强市,科教兴市,生态建市”(2001年)、“生态立市,工业强市,旅游富市,开放活市,人才兴市”(2016年)等城市发展战略,其政策目标经历了从保障和依托港口建设,到促进临港产业发展,再到谋划多功能综合性发展的深刻转变。在此期间,日照市编制实施了5版城市总体规划,通过空间规划及配套政策,为城市功能发展和完善提供了有效的空间载体。尤其是在2015年以来,为解决城市产业和空间发展中积累的深层次矛盾,日照市委市政府采取有力措施引导城市内涵式、多元化和综合性发展。

总体而言,在日照市的城市发展历程中,“政府—市场”动力机制呈现以下特征:中央和省级政府的政策供给主要站位于应对国际形势

和国家及区域发展需求;优质岸线和港口是国家的重要战略资源,因而是中央和省级政府的关注重点;同时,港口建设和临港产业的战略布局也为地方发展带来众多机遇。市级政府的政策制定一方面关注上级政府政策目标的落实,另一方面亦主动谋划城市功能发展,以服务于民生,并减少因过于倚重港口和临港重工业产生的风险和局限性。由此可见,上级和下级政府之间的目标是统一的,但也存在重心和内涵的差异;地方政府的发展战略和政策制定,首先是落实国家和省级战略,同时也注重谋划地方的优化发展和长远发展。

从政府和市场间的关系来看,政府的作用具有先导性和平衡性,市场机制具有伺机性和自发性,两者相互反馈和相互决定。在日照市这样的港口城市发展过程中,政府的决策、政策框架和基础设施投资具有先导作用;市场主体则会伺机进入,但其自发性亦必定会导致种种失衡,这时政府的有形之手就要发挥平衡供需的作用。政府和市场的互动作用机制共同构建起日照市当前以港口和临港产业为核心,并趋于综合发展的城市功能体系(见图14)。

## 4 结论与启示

### 4.1 主要结论

日照市是因其建港条件而在中央政府的决策下诞生的港口城市。1978年以来经历了

“港口建设、依港建市—工贸型港口城市逐步形成—临港产业和滨海旅游双轮驱动—多功能综合性城市培育”的城市功能演进历程。尽管当前日照市很大程度上已进入依靠内生动力的“自增长效应”发展阶段,但港口功能和临港产业仍然是城市发展和转型升级的重要引擎。总体而言,日照市已经初步实现了从港口城市到综合性城市的嬗变,但城市功能尚不完善,具有核心竞争力的综合性中心城市培育仍是一项长期任务。

在日照市的城市功能演进历程中,政府和市场是双重主导力量,其相互关系曾多次演变。改革开放初期,其港口建设由中央政府的决策和投资所驱动,在此后的港口和城市建设中,呈现政府政策和运作主体的层级下移和市场机制不断强化等特征。尤其是2015年以来,省级和市级政府的政策导向和市场需求共同成为推动日照市转型发展的关键力量。为适应新时代经济发展的国内与国际双循环格局,中央和省级政府极为重视港口和临港产业的战略性布局,这为日照市带来重大的发展机遇,市场主体也随之积极响应。与此同时,若长期过于倚重港口和临港重工业亦有其局限性并隐含着风险。因此,日照市市级政府在落实国家战略和发挥城市的区域职能的同时,通过地方发展战略和空间规划来引导多元产业发展并推进城市功能结构优化。这是把新发展理念贯彻于地方发展实践、并构建新发展格局的具体

体现,也是提高城市发展韧性、满足人民福祉的科学路径和必然选择。

#### 4.2 若干规划启示

日照市是从单一功能逐步转向多功能综合性城市的典型代表,从中可汲取以下规划启示。

其一,对于城市功能的谋划首先要落实国家和省级战略部署,同时也要注重地方发展和满足民生诉求。港口、能源等重大项目的建设,以及某些重型装备产业的布局等,关系到国民经济发展和国家安全的战略性利益,这必定是中央和省级政府关注的重点。市县的经济社会发展规划和国土空间规划要落实好国家和省级战略部署,同时也要注重地方发展和满足民生诉求,推进产业功能的适度多元化发展。

新的国土空间规划体系强调国家战略的传导和落实,遵循“自上而下、上下联动”的原则。实践表明,“上级要求”与“下级诉求”是辩证统一的关系:例如,若是没有国家和区域的重大基础设施支撑,地方经济社会发展就会严重受限;若是城市功能不完善、民生难以保障,城市的区域职能发挥也会受到严重影响。尤其是对于“港城”“煤城”“油城”“车城”这类从单一功能发展起来的的城市而言,其经济社会发展战略和国土空间规划的制定,首先是承担自己在国家和区域中的基本职能;同时始终要注重空间资源开发与保护的关系,秉持“科学发展观”和“以人民为中心”的理念,不断提升城市的发展质量,在承担国家和省所赋予的重要使命的同时,不断完善城市综合功能及增强城市发展的韧性。

其二,对于空间发展要有长远眼光,既要节约集约、又要留有弹性。在一些城市的发展历程中,由于早期发展缓慢,用地预留不足,区域性协调欠缺,进入快速发展阶段后就会显现出诸多困境。对于港口城市,既可能产生城市内部“港—城”空间的使用矛盾,也可能产生与周边地区的空间开发矛盾。以日照市为例,尽管其拥有世界级的阳光海岸带,特别是被誉为中国第一的金沙滩,但由于长期偏向于港口建设和产业布局,市域人工岸线占比已经达到

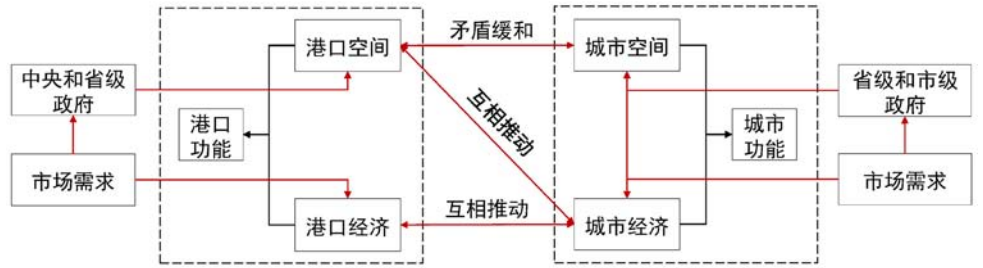


图13 2015年以来日照城市发展动力示意图  
Fig.13 Driving force of city development in Rizhao since 2015

资料来源:笔者自绘。

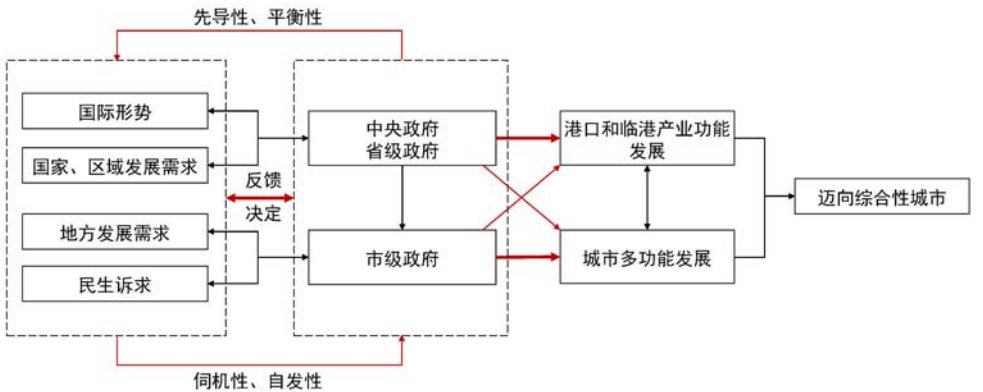


图14 “政府—市场”动力机制示意图  
Fig.14 Schematic diagram of "government-market" driving mechanism

资料来源:笔者自绘。

50%以上;在全市自然岸线保有率不断降低的同时,生活岸线的数量和质量均在下降。同时由于地方发展缺乏区域协调,导致日照市北部的阳光海岸带与青岛董家口港的功能布局存在一定冲突,日照市南部的岚山临港产业基地与临沂经济开发区的空间拓展也存在矛盾。

日照市的案例再次表明,对岸线等空间资源的早期粗放使用将产生长期后果。因而在国土空间规划的编制中,对于市县的功能谋划和空间发展必须要有长远眼光,要坚持节约集约使用空间资源,又要为未来的发展留有充分的弹性空间;同时还要切实贯彻区域协调发展战略,以城市与区域的整体可持续发展为目标。

其三,科学研判发展前景,不盲目追求多元产业发展及向综合性城市转型。对于日照市而言,从港城迈向多功能综合性城市具有必然性。这既是城市发展的愿景,同时也具备较充分的条件。但并非所有的单一功能城市都可以转型为多功能综合性城市,如依托油田资源发

展起来的新疆克拉玛依市,因受限于地理区位和资源禀赋,发展多元产业和打造综合性城市的难度极大,但可以聚焦若干核心功能、建设北疆专业化中心城市。再如依托于岸线和港口得到快速发展的舟山市,因其陆域面积和人口规模都十分有限,亦是适宜建设具有核心竞争力的专业化城市。总之,城市发展的目标愿景要基于科学研判,要与客观条件相对应;在新时代的发展中,各个城市都要注重区域合作,并通过都市圈一体化发展等途径来实现规模效应和完善城市服务功能。

其四,在城市功能培育中,政府要积极引导、适时干预,以引导资源的有序和高效配置。日照市的经验表明,在城市功能的发展演进历程中,各级政府均有其重要作用,政策和公共资源供给要针对市场发育阶段及客观诉求。随着市场经济的不断发展,市场机制终将发挥资源配置的决定性作用;但市场力量具有缺陷和盲目性亦不容置疑,这也是导致空间资源配置



矛盾频现的重要原因。因此,在城市发展和功能培育中,政府要积极施以规划引导、适时进行政策干预,以克服市场的低效,保障资源的合理配置,促进城市与区域的高质量发展。此外,政府既要重视城市的基本职能,确保城市产业经济部门的稳定运行;同时也要致力于提升城市的社会发展水平和治理能力,并促进城市各项功能的协调和可持续发展。■

(致谢:对参与相关研究课题的日照市自然资源和规划局、上海同济城市规划设计研究院有限公司和同济大学建筑与城市规划学院的有关领导、专家和研究生表示感谢。)

## 参考文献 References

- [1] 王缉宪. 中国港口城市的互动与发展[M]. 南京: 东南大学出版社, 2010.  
WANG Jixian. Interaction and development of China's port cities[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2010.
- [2] BIRD J. The major seaports of the United Kingdom[M]. London: Hutchinson & Co, 1963.
- [3] 郭建科, 韩增林. 港口与城市空间联系研究回顾与展望[J]. 地理科学进展, 2010, 29(12): 1490-1498.  
GUO Jianke, HAN Zenglin. Review and prospect of the research on spatial connection between port and city[J]. Progress in Geography, 2010, 29(12): 1490-1498.
- [4] 吴传钧, 高小真. 海港城市的成长模式[J]. 地理研究, 1989, 8(4): 8-15.  
WU Chuanjun, GAO Xiaozhen. A model of portcity development[J]. Geographical Research, 1989, 8(4): 8-15.
- [5] 许继琴. 港口城市成长的理论与实证探讨[J]. 地域研究与开发, 1997(4): 11-14.  
XU Jiqin. On the function of port to the development of port city[J]. Areal Research and Development, 1997(4): 11-14.
- [6] 杨锐. 产业转型与就业转型特征变化——先进港口城市转型分析[J]. 科学发展, 2009(7): 27-38.  
YANG Rui. Industrial transformation and employment transformation characteristics changes: analysis of the transition of advanced port cities[J]. The Scientific Development, 2009(7): 27-38.
- [7] 惠凯. 论港口城市的发展[J]. 中国港口, 2004(11): 11-13.  
HUI Kai. On the development of port cities[J]. China Port, 2004(11): 11-13.
- [8] MURPHEY R. On the evolution of the port city[M]//BROEZE F. Brides of the sea: port cities of Asia from the 16th–20th centuries. Honolulu: University of Hawaii Press, 1989: 223-245.
- [9] 郭建科, 韩增林. 中国海港城市“港—城空间系统”演化理论与实证[J]. 地理科学, 2013, 33(11): 1285-1292.  
GUO Jianke, HAN Zenglin. The port-city spatial system evolution theory and empirical study of Chinese seaport city[J]. Scientia Geographica Sinica, 2013, 33(11): 1285-1292.
- [10] 陈航, 栾维新, 王跃伟. 我国港口城市的功能模式研究[J]. 地域研究与开发, 2012, 31(2): 54-58.  
CHEN Hang, LUAN Weixin, WANG Yuewei. Study on functional model of port-cities in China[J]. Areal Research and Development, 2012, 31(2): 54-58.
- [11] 高宗祺, 昌敦虎, 叶文虎. 港口城市演变趋势的剖析及可持续发展战略选择[J]. 中国人口·资源与环境, 2010, 20(5): 102-109.  
GAO Zongqi, CHANG Dunhu, YE Wenhui. On evolvement orientations of port cities: sustainable development strategies[J]. Chinese Journal of Population, Resources and Environment, 2010, 20(5): 102-109.
- [12] 范佳慧, 张艺帅, 赵民, 等. 广州市空间结构与绩效研究: 职住空间的视角[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 33-42.  
FAN Jiahui, ZHANG Yishuai, ZHAO Min, et al. On the spatial structure and performance of Guangzhou: a perspective of job-housing space[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 33-42.
- [13] 王启轩, 程遥. 公路货运视角下城市群网络特征及绩效探讨——以我国三大城市群为例[J]. 城市规划学刊, 2020(2): 32-39.  
WANG Qixuan, CHENG Yao. Characteristics and performance of city network from the perspective of highway freight: the case of three major urban agglomerations in China[J]. Urban Planning Forum, 2020(2): 32-39.
- [14] 张艺帅, 赵民, 王启轩, 等. “场所空间”与“流动空间”双重视角的“大湾区”发展研究——以粤港澳大湾区为例[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 24-33.  
ZHANG Yishuai, ZHAO Min, WANG Qixuan, et al. On the development of "Great Bay Area" from the perspective of "space of place" and "space of flow": case study of Guangdong, Hong Kong and Macao Bay Area[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 24-33.