

开发区转型发展视角下的产城融合内涵解析 ——以苏州工业园区为例

Analysis of Industry-City Integration from Perspective of Development Zones' Transformation: A Case Study of Suzhou Industrial Park

钟睿 ZHONG Rui

摘要 改革开放初期,伴随着各类开发区的快速建设,产城融合的理念随之产生。但经历多年发展后,产业单一、功能失配、空间散乱等问题在许多开发区屡屡发生。从发展动力、产业、功能、空间4个方面阐述了开发区发展的生命周期,并以苏州工业园区为实证案例,提出产城融合的实质是我国开发区转型发展的阶段性产物,是具有中国特色的城镇化发展模式之一;开发区作为特殊时期的政策性产物,其发展动力应该是由初期外部政策推动向内生动力提升的转变过程,对其政策指引亦要分阶段分要素引导。

Abstract Since China's Reform and Opening Up, economic and technical development zones emerged throughout the country, and the concept of industry-city integration generated from it. However, in the past over 30 years, simplification of industrial structure, separation of employment and residence, scattered spatial layout became common problems in China. Therefore, from aspects of development dynamic, industry, function and space, this paper firstly summarizes the life cycle of development zones. Then taking Suzhou Industrial Park as an empirical case, it proposes that connotation of industry-city integration is a relatively developed outcome of economic and technical development zones, and it is one of urbanization development mode with Chinese characteristics. Moreover, the development dynamic of development zones should shift from early policies drive to inner dynamics promotion, and development strategies should be provided according to different stages and various aspects.

关键词 产城融合 | 开发区 | 生命周期 | 苏州工业园区

Keywords Industry-city integration | Development zones | Life cycle | Suzhou Industrial Park

文章编号 1673-8985 (2018) 02-0123-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

作者简介

钟睿

江苏省城镇化和城乡规划研究中心
城市规划师

0 引言

“产城融合”概念的提出与我国开发区的发展及其承担的历史使命密切相关。伴随着1980年代以来改革开放的深入推进,我国开始了以外向驱动为主的经济高速发展,开发区的快速建设出现在大江南北。在此语境下,学界学者多从“产”“城”关系的视角探究开发区发展。部分学者从城市经济发展角度提出,开发区是城市经济发展的增长极,经济体制改革的试验田以及工业化进程的助推器^[1-2];部分学者从功能角度指出开发区正在逐步演变成为一个集商务、技术创新、高新技术产业发展、高尚生活区

为一体的新的城市空间^[3];亦有学者基于我国多个城市开发区的实证研究,认为开发区的快速建设与城市土地开发利用和城市空间结构有着密切关联,影响着我国城市空间结构的演变^[4-5]。可以说,开发区从初期建设到后期发展始终与城市空间建立了“特定”的关联性。

然而,经过30多年的发展,开发区逐步由单一园区形态向综合城区形态转变,这也导致产城关系问题从早期的产业结构单一、功能结构单一等问题向如今更深层次的外延问题转变,如产业升级和新兴产业的引入带来的产业结构转型^[6];开发区功能失配产生的城市交通拥挤、潮汐式交

表1 2006年江苏省100家省级以上开发区各类用地占比(单位:%)

	生产性用地	第三产业用地	基础设施用地
用地比例	99.6—32.5	55.1—0.0	38.0—0.4
平均水平	71.5	13.2	15.9

资料来源:江苏省国土资源厅.江苏省2006年开发区建设用地集约利用评价报告,2006年10月。

表2 江苏省部分开发区外贸依存度

开发区名称	年份	地区生产总值 (亿元)	进出口总额 (亿美元)	外贸依存度 (%)
南京经济技术开发区	2015上半年	480	85	109
江宁经济技术开发区	2011	427	77	116
常熟经济技术开发区	2012	672	117	109
南通经济技术开发区	2014	442	48	67
如皋经济技术开发区	2010	195	4	13
淮安经济技术开发区	2014	243	20	49
徐州高新技术产业开发区	2013	355	3	6

资料来源:各开发区官方网站。

表3 江苏省部分开发区发展早期用地构成对照表

开发区名称	年份	建设用地 (hm ²)	居住 (%)	商业 服务 (%)	工业 (%)	仓储 (%)	对外 交通 (%)	道路 广场 (%)	市政 (%)	绿地 (%)
蠡园经开区	2002	206	39.0	6.7	33.3	1.7	—	7.9	4.7	6.8
南京高新区	2000	279	15.9	13.3	37.2	—	—	19.5	—	14.1
江宁高新区	1998	885	15.0	9.8	38.5	0.2	3.3	15.0	2.3	16.1
南通开发区	2001	1 225	14.9	8.8	50.3	8.3	0.7	15.0	1.2	0.8
苏州新区	1999	1 556	15.2	8.9	40.8	2.1	0.2	18.6	2.9	10.9
平均比例	—	830	20.0	9.5	40.0	3.1	1.4	15.2	2.8	9.7
国家建设用地标准	—	—	25.0— 40.0	—	15.0— 30.0	—	10.0—25.0	—	—	10.0— 15.0

资料来源:王兴平.开发区与城市的互动整合——基于长三角的实证分析[M].南京:东南大学出版社,2013。

通等问题^[7-9];工业围城、园区围城等导致城市拓展方向受限、空间布局散乱等问题^[9]。

综上,开发区一方面带动了地方经济发展和城镇化的快速推进,另一方面开发区又形成“孤岛经济”制约开发区与周围城镇之间的相互融合。为应对这种趋势,开发区的优化升级和“产城融合”逐步受到关注,在多年探索后,“产城融合”作为一项新的指导原则被提出,并逐步为地方政府所接受。本文在解析产城发展矛盾的基础上,基于开发区生命周期理论,从发展动力、产业、功能、空间4个方面探讨产城融合的核心内涵,并结合苏州工业园区的实证案例,提出若干发展策略。

1 产城发展矛盾的根源透视——开发区政策目标的“畸变”

开发区作为产业发展的核心载体和城市发展的主要动力,应与城市相伴而生,共同发展。然而目前我国开发区与城市和区域发展脱节的现象激生了产城融合的发展诉求,纵观我国开发区的发展历程,笔者认为产城发展矛盾的根源主要是我国开发区在“畸变”发展初衷与模式下发展到一定阶段的历史产物。

1.1 产业创新目标的“畸变”:低端工业占主导,内生创新乏力

开发区作为我国改革开放的窗口,从建设初期就被赋予了引进外资、技术创新、拉动地方经济发展的作用,这种建设初衷和空间管控导向导致开发区以制造业为主导,忽视了与生产紧密结合的生产性服务业,以及与居民生活息息相关的生活性服务业。以江苏省为例,江苏省100家省级

以上开发区用地比例中生产性用地比例平均达71.5%,三产用地平均仅占13.2%(表1)。

同时,开发区制造业呈现出依赖外资、技术等要素集聚的外驱性(表2),但深入分析发现,这种产业结构存在很大“虚高”成分和结构性问题,外资企业在我国投资很大一部分是低附加值加工组装环节的经济活动,其对开发区贡献主要在于经济总量的提高和出口创汇方面,而对技术创新的促进并不明显,有悖于开发区借助引进外资企业以实现技术引进消化吸收的初衷。

1.2 空间生产性目标的“畸变”:多元功能需求与单一的生产性布局矛盾频发

由于开发区建设高度重视经济效益,在建立初期,往往以产业功能的集聚为主,生活居住、消费娱乐等功能依托于相邻城镇的主要生活区或城镇中心完成,功能结构单一(表3)。随着开发区的进一步发展和规模的扩大,居住、商业、公共服务等配套设施逐步建立,但由于产业项目建设与园区配套设施建设分属于不同的发展主体,两者之间缺乏有效的机制引导和不同开发主体的有机联动,开发区内就业结构和居住结构呈现一定的失配性,导致居民行为选择上依然依赖主城,配套居住用地和公共设施并未起到疏解主城压力的作用,反而由于开发区自身的空心化加剧了其与主城之间的空间错位发展矛盾,造成产城不协调、职住分离以及不合理潮汐通勤等现象的产生。

1.3 引领城市发展目标的“畸变”:产城发展协调度不够,城市总体结构有待优化

初期“招商引资,土地先行”态势带来了开发区“圈地运动”的热潮,现行制度结构下地方政府的过度积极引资行为,不断降低工业用地价格,使得开发区以量的扩张为主导的空间拓展模式被锁定^[10]。现阶段,开发区在一定程度上延续了初期粗放的扩张模式,导致城市的整体结构特征变得更加复杂多变,为城市的可持续发展埋下隐患。

另一方面,部分城市的中心城区大多设置多个不同类型的开发区及园区,在产城融合理

念的“投机”与实践的“盲从”背景下,各园区内部均形成了封闭的“小而全”的功能体系,产生了中心城区空间布局结构的“散、乱、差”,城市整体的运行也陷入“诸侯经济”的泥潭之中^[11],导致城市整体运行效益的降低和功能体系的涣散,影响了城市整体层面的帕累托最优。

2 产城融合的内涵解析

上文分别从产业、功能、空间3方面阐释了产城发展的种种矛盾,其根源则是我国开发区在“畸变”发展初衷与模式下发展到一定阶段的历史产物。实际上,开发区与城市始终处于动态相互作用与自身不断演进中,若开发区健康有序发展,笔者认为开发区最终将与城市融为一体,即实现产城融合。因此,结合国内学者对开发区生命周期的研究^[12-13],将开发区划分为成型阶段、成长阶段、成熟转型阶段3个阶段,进一步分析每个阶段发展特征,从而引出产城融合的具体内涵。

2.1 开发区发展的生命周期

2.1.1 成型阶段

这一阶段从开发区的设立开始,到开发区发育成为新兴工业园区,并进而成为城市经济增长极为止。具体来看,一是发展动力,这一阶段开发区主要是注入式增长,依靠不断引进外资、技术、人力、行政等外部资源实现原始积累和外延扩张。二是产业结构,以一般性制造业和中低端的高新技术产业为主,产值年均增长较快,同时产业结构的变动也较快。三是功能结构,单一的工业生产功能占主导,在配套居住和公共服务设施方面考虑较少,产业工人的居住通常在厂区内以宿舍的形式满足。四是空间结构,开发区面积较小,部分开发区较大但开发密度较低,往往位于城市边缘区,或以飞地形式出现,与主城及周边城市的关系较为松散;其实质是作为城市功能的分化和外溢,是郊区对主城工业空间“退二进三”的被动疏解。

2.1.2 成长阶段

这一阶段是开发区从单一产业功能区向城市综合功能区转型的发展阶段。一是发展动力,

表4 开发区发展阶段特征

发展阶段	开发区特征	发展动力	产业结构	功能结构	空间结构
成型阶段	从设立到新兴工业园区	外部政策、资本推动	以工业为主	纯产业	生产空间主导
成长阶段	从单一产业功能区向城市综合功能区转型	逐步由外生整合向内生提升转变	高新技术产业主导	产业和部分配套设施共存	生产空间和配套服务空间共存
成熟阶段	趋于一般意义上城市地区	自身的体制优势和创 新源优势	服务业主导	产业、居住、服务等多功能复合	综合型城市功能区

资料来源:作者自制。

呈现由单一的注入式增长转为内生动力和外部刺激性动力共存的格局——内生动力方面,初期的高速聚集增长使得开发区达到一定规模,劳动力、土地等要素成本逐步上升,刺激其转型发展;外部刺激性动力方面,作为城市经济增长极的开发区享有的外部政策优惠依然存在,但由于扩散效应以及政策逐步普惠到一般性地区,这种外部动力对于开发区的作用效力逐渐减弱。二是产业结构,要素成本的上升对传统制造业转型升级形成一种倒逼机制^[14],加之开发区自身产业规模扩张和结构完善的需求,开发区逐步升级为以高新技术、生产服务为主导的产业结构。三是功能结构,人口集聚带来了工业邻里、职业学校、医院、酒店等生活性和生产性服务设施的完善,但由于开发区仍以产业发展为重点,配套设施质量与主城有一定差距,产业和居住的协调程度有所提高但仍存在矛盾和供需失衡。四是空间结构,开发区与主城的联系日益密切,客观上已开始承担起疏解城市人口和截留新增人口的功能;其实质是由主城外溢带动的外生整合逐步转变为开发区综合功能的内生提升。

2.1.3 成熟转型阶段

这一阶段是开发区人口密度、设施水平、功能种类等日益趋于一般意义上城市地区的阶段。一是发展动力,开发区增长已不再完全依赖于优惠性政策,而更大程度上转向依靠自身的体制优势和创新源优势。二是产业结构,由工业主导转变为服务业主导下更加多元化和可持续的产业结构,低端制造业在市场机制作用下逐步退出,创新型企业或新型消费空间开始入驻。三是功能结构,开发区逐步建立起相对完善的区域交通网络、区域基础设施体系和公共服务体系,并以其产业、资金、人才、体制、创新等方面的优势,形成

具有高度开放性和独立性的综合城市功能空间。四是空间结构,规模进一步扩展并与主城逐渐融合,已经有能力承接、分担主城旧城改造、人口疏解、功能疏散、产业升级等诸多功能,实现了城市多种功能要素和信息要素的相互组合流动;其实质是城市功能空间的重构和产城空间的“网络化”和“一体化”,开发区也逐步从初期的城市边缘区和飞地逐渐成为主城的一部分,甚至是综合竞争力最为突出的功能区。

综上,从开发区发展历程来看,其发展动力、产业结构、功能结构和空间结构均经历了不同的发展转变,具体内容如表4。这种发展的最终结果将是开发区逐步与城市融为一体,即实现产城融合。

2.2 产城融合的内涵

基于上述对开发区发展历程的分析,开发区的发展实质是经历了由单一产业空间逐步向综合型城市功能区转型提升的过程,即开发区与城市的“内构整合”。可以预见,这一发展过程的最终结果是开发区与非开发区区域之间的差距逐步缩小,开发区完全融入所在城市和区域的整体运行当中,开发区作为“特区”的属性将日益淡化,开发区与非开发区之间有形和无形的“界线”将日益模糊而消失,从而进入到“后成熟期”阶段,即产城融合发展阶段。因此,产城融合发展的实质是我国开发区转型发展的阶段性产物,是具有中国特色的城镇化发展模式之一。产城融合应包含以下4方面:

一是发展动力转型,产城融合阶段开发区的发展动力是多元化和内生化的,尤其是内生性和可持续性的培育。二是产业结构转型,该阶段开发区的产业结构将形成服务业主导、二三产业

表5 苏州工业园区分阶段发展概况一览表

	成型期	成长期	成熟期	
时间	1994—2000年	2001—2005年	2006—2010年	2011年至今
主导建设方	新加坡	中国	中国	中国
范围	中新合作区70 km ²	中新合作区70 km ² +周边4镇,共278km ²	中新合作区70 km ² +周边4镇,共278 km ²	撤镇设街道,中新合作区70 km ² +4街道,共278 km ²
功能定位	相对独立工业新区,60万人口的家	高科技园区,苏州一体两翼中的新城	苏州东部新城,苏州市级CBD	苏州现代化生态宜居城区
建设成效	基本完成中新合作区首期约8 km ² 的开发建设和工业地块招商任务	基本完成中新合作区70 km ² 基础设施开发及周边乡镇的主要路网与配套设施建设任务,进一步完善城市功能	推进重点功能板块和各类创新载体建设,实施老镇区改造	推进工业用地更新和老镇区改造,加快建设苏州市“综合商务新城”
相应规划	1995年版园区总体规划	2001年版园区总体规划	2006年版园区总体规划	2012年版园区总体规划

资料来源:作者根据《苏州工业园区总体规划(2012—2030)》整理所得。

表6 苏州工业园区产业结构的转型

阶段	主导产业	发展策略
成型期	外向型的加工制造业	依靠外资拉动实现原始资本积累
成长期	高新技术和生产性服务业等高附加值产业	引导和调控产业升级更替,如服务业倍增计划、金融业三年翻番规划
成熟期	总部经济、金融商业、旅游度假、物流会展、文化创意等新兴服务业,以及以邻里中心为代表的社会服务事业建设	强调社会服务的一体化和软性发展要素的提升,弱化经济发展的直接干预,如“二次创业”计划

资料来源:作者自制。

并行的格局,尤其是低端制造业的退出、创新型产业的引进以及新型消费空间的崛起等。三是功能复合,有别于《雅典宪章》提出功能分区理念,产城融合功能上是就业机会、居住机会、公共服务机会以及联系以上三者的恰当交通方式和廊道的选择^[6]。四是空间融合,开发区由最初城市外围的工业园区或飞地,逐步发展为与城市功能不断互动和融合的综合型城市功能区,最终成为一般意义上的城市地区,实现和主城的一体化发展。

由此可以看出,开发区是一种特定时期的阶段性产物,初期利用外部给予的政策优势逐步壮大,中后期则更为依靠内生动力发展和壮大,并在产业结构、功能结构和空间结构三方面由初期与主城的异构化走向中后期的同质化和融合。随着开发区与主城在产业、功能、空间三方面的融合和一体化,初期赋予开发区的政策效用逐步消退,政策的窗口期结束,开发区成为一般意义上的城市功能区,此时的政策和配套措施也应当由传统的产业支持型政策

走向更加综合和更加偏重于社会服务功能的城市服务型政策。

3 基于苏州工业园区的实证分析

苏州工业园区于1994年成立,经过20多年的发展,在内外动力的综合作用下,从最初单纯的工业新区发展成为综合配套设施水平高、人居环境优越且具有全国甚至全球示范效应的城市新区,并对苏州老城及周边地区人口来此居住生活形成较强的吸引力和集聚力。工业园区辖区面积现为278 km²,其中中新合作区70 km²;全区2013年户籍人口41.3万人,常住人口102.8万人^①。苏州工业园区的发展历程,可分为成型期、成长期和成熟期(表5)。目前园区已基本实现产城融合,其发展可成为研究产城融合实施路径的重要案例。

3.1 发展动力:从“外部推动”向“内生提升”转型

1990年4月,中央作出开发开放浦东的重大

决策,沿长江10个主要城市也于1992年开放,开启了我国对外开放和引进外资的新一轮高速时期,在中央领导的直接指示下苏州园区由中国和新加坡两国合作开发;可以说,园区的建立是政府强力主导下的政策产物。2000年后,随着国务院对全国各类开发区的清理整顿,园区赖以生存的部分“政策性优势”逐步消失,从而倒逼园区进行产业结构调整和转型发展。到2006年后,随着工业用地出让金优惠、外资企业税收等优惠政策的进一步取消,以及2008年的金融危机冲击,园区适时提出“二次创业”计划,依托既有创新产业基础等内部动力进行可持续发展。

3.2 产业结构:从“制造”向“创造”转型

苏州工业园区由最初的中低端制造业先导和外资主导向高新技术产业主导,再到服务业比重不断上升的产业体系转型^②,实质是产业结构的动态更新(表6)。适应于外部政策调整和市场环境的不断变化,园区适时进行了主动的产业结构转型和优化升级,并在后期逐步由直接干预经济方式转由注重配套服务和制度建设,更为强调对园区自身市场力量的培育和引导,为园区的产业更新和产城融合发展提供了持续的动力之源。

3.3 功能结构:从“产业先导”向“功能复合”转型

为避免局限于单一工业经济的功能定位,苏州工业园区初期规划就在功能布局上按照综合性城市功能区的要求严格预留了足量的居住、公共服务和商业空间,提出“工业—居住—商业”的开发建设时序^[15](表7),并在规划中借鉴了新加坡规划中的“邻里中心”理念和“白地”政策^[16],较好地发挥了规划对长远空间安排的干预作用,为后期产城融合打下了基础;而随着园区的发展,初期产生的职住失衡问题也逐步得到了改善和解决,数据表明,园区生产性用地和社会服务性用地之比^③已经从2002年的3.2下降至2012年的1.2,而园区以仅占苏州市域3.3%的土地面积集聚了整个苏州市9.7%的人口(2013年)。

不可否认,这种发展时序较为符合产业先导

注释 ①资料来源: <http://baike.baidu.com/link?url=m-j1Pv9TkwiRcYhvIz1W2YXezjCCBuS0wENFL8zTgStafUHwKzAU0OpeWYVqRlc2eZCeAAy4S5w2FKqkAAb0K>。

②苏州工业园区的产业结构由2005年的0.3:75.0:24.6优化为2014年的0.1:59.7:40.2。

③生产性用地包括工业和物流仓储用地,社会服务性用地包括居住、公共管理与公共服务和商业服务业用地。数据来自《苏州工业园区总体规划(2012—2030)》。

型新城的发展特点和市场化需求,但从职住平衡的角度来看,这种开发建设时序下的职住空间在初期是不平衡的;在发展初期,园区内居住和公共服务等功能的滞后配置造成了园区内职住失衡以及园区与老城之间大容量的潮汐式通勤现象;然而,苏州园区初期服务性设施的滞后是与当时经济条件基本适应的,但是在当前政府财力已然扩大很多而且社会融资机制也进一步完善的新情景下,新设立开发区如何在初期妥善解决各类功能开发的时序问题面临着新的机遇和挑战,而苏州园区的经验则具有很强的参考意义。

3.4 空间结构:从“独立城市组团”向“城市新区”转型

苏州工业园区在建设初期即明确了其与苏州主城的关系为“新商业中心”与“现有城市”^[17],规划利用一条东西向轴线串联主城区和园区,并通过沿轴线布局3期商业中心和景观中轴等措施落实东西向轴线,使得园区与主城区之间形成了较好的功能和空间互动关系(图1)。成后期随着园区人口的集聚和园区规模的扩大,园区将周边4镇进一步整合到园区之中进行统筹安排和空间谋划,而这种协调反映在空间上首先就是进一步加强园区与周边地区的交通联系和基础设施协调,对重要对外交通廊道和基础设施廊道作出统筹安排和空间管控。成熟期园区从苏州市域和长三角区域性视角考虑,提出“双核多心十字轴、四片多区异彩呈”的空间结构,形成与主城各具特色、新古辉映、互为补充的城市分区,同时结合转型发展提出用地布局调整策略^⑤,契合了苏州市总体发展;另苏州地铁建设的启动,将东西向上的工业园区、老城以及苏州新区更加紧密地联系在一起。

实践证明,苏州工业园区在产城融合发展过程中,充分考虑了不同发展阶段中产业发展、功能结构、以及与主城区的空间关系等特征,通过以“空间预留”和“梯度发展”为核心的空间干预手段使得工业园区在向“城市新区”的转化过程中实现了平稳过渡,而且城市土地资产经营得当,政府、企业和居民的利益得到了妥善的平衡和普遍的增长。然而,不可否认的是,

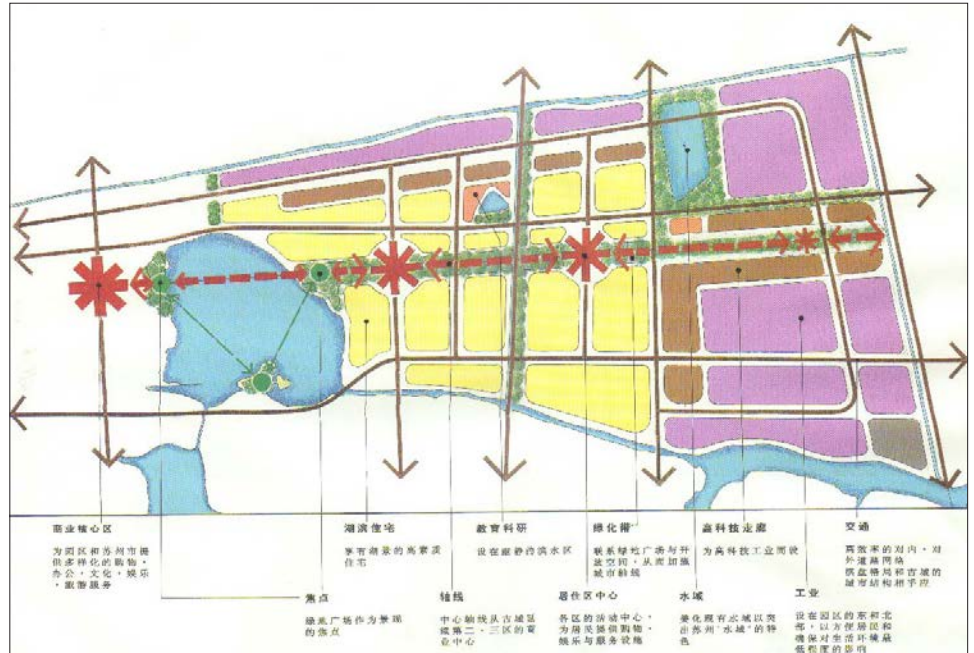


图1 1995年版园区规划——园区空间结构图

资料来源:苏州工业园区规划网。

http://www.dpchina.com/dpchina/ghw_bk/showinfo/moreinfo.aspx?siteid=6&CategoryNum=072001。

表7 苏州工业园区功能结构的转型

阶段	开发时序	产城融合程度
成型期	以工业用地开发为先导	职住失衡,居住和服务功能依托苏州老城区解决
成长期	启动预留的居住、公共服务和商业等非工业性的开发	就业和服务能够在园区内部达至基本平衡
成熟期	启动预留的中心商务区,引入和配置科技、高教、创新等功能 ^④	产城融合,且高品质的生活空间和服务设施使得园区成为疏散古城功能与人口的反磁力中心

资料来源:作者自制。

由于时代所限,园区在发展初期亦存在一些做法制约了园区与主城区的融合,但整体上看在科学和长远的空间政策干预下,苏州工业园区目前已经较好地承担了“城市新区”的职能,且基本实现了产城融合发展,各方面建设和配套均走在了长三角城市建设乃至全国城市建设的前列,成为全国城市新区建设的标杆,也为其他园区的发展提供了大量有益经验。

4 结论与讨论

基于前文论证和苏州工业园区的实证案例,产城融合发展的实质是我国开发区转型发展的阶段性产物,开发区所处不同的发展阶段呈现出不同的发展特征,因此,开发区发展的政策指引应建立起动态的“过程思维”,针对不同的发展阶段制定相应的政策指引。

4.1 开发区的优惠政策应具有一定的时间窗口

开发区作为一种特殊政策下的独特经济发展区域,其发展的最终结果是逐步融入所在城市和区域的整体空间格局中。初期主要依靠政府外部干预下的特殊政策和倾斜措施,如土地、财税、产业、交通政策,吸引区域内外的资金、技术和人才,在较短的时期内主动建立开发区这一增长极。中期随着开发区内生动力的提升,政府的外部干预政策应逐步减弱,倒逼开发区向依靠内生创新来进一步发展。后期开发区逐渐向一般意义上的城市化地区转变,更多应依靠自身内生动力和市场化机制,此时政府应协调好与市场的关系,逐渐减弱直至取消初期的优惠政策,即开发区的优惠政策应具有一定的时间窗口,并在取消政策后融合于一般

注释 ④苏州工业园区现已形成国际科技园、创意产业园、中新生态科技城、苏州纳米城等创新集群,其中独墅湖科教创新区已引进美国加州伯克利大学、乔治华盛顿大学、加拿大滑铁卢大学、澳大利亚莫纳什大学、新加坡国立大学等世界名校资源。

⑤具体包括:打通和延伸公共中心轴线,将南部临吴淞江地区发展为文化创意产业用地,形成“三心、三边、四横、四纵”的公共绿地系统等。

性的城市区域。因此,针对开发区指引政策的时间窗口,应明晰开发区政策的启动和退出机制,这不仅是保证城市经济、社会、环境协调可持续发展的必要条件,也是开发区实现产城融合的重要保障。

4.2 开发区政策指引需分阶段分要素进行引导

基于开发区生命周期理论,开发区的政策指引应分阶段适时调控,其主要涵盖产业结构、功能结构、空间结构等要素。初期侧重政策干预的正外部性,产业方面利用土地、财税等优惠政策引入和扶持高附加值企业,并制定产业准入门槛和退出补偿机制,以及在土地利用制度上灵活创设工业用地出让年限和出让金支付方式;内部功能可通过适度规划混合用地合理安排和预留工业、市政、居住、生态等功能,同时利用政策干预和财政补贴适当超前配置公共设施;整体空间结构需加强开发区与主城之间交通廊道的建设和基础设施的衔接,为中后期开发区与主城之间日益频繁的元素流通,以及开发区导入人气预留空间。

中期产业方面可适当提高产业准入门槛,侧重培育产业内生动力和创新能力,完善产业发展的动态更新机制;内部功能注重运用空间干预手段和制度设计调控空间绩效,重点加强就业、居住、公共服务、交通4大要素的功能联系和功能匹配,避免居住空间配置与使用错位的现象;整体空间结构需明确开发区在更大的区域范围内实现职能分工和协作,促进区域空间一体化发展。

后期侧重市场化机制下内生创新性培育,产业方面加快建设若干产业公共创新服务载体,实现既有产业门类与发展层次的不断更新升级,同时适度地消减传统的直接产业政策性支持以及特殊的土地政策设计;内部功能提升需主动通过市场机制承接疏散主城区的一些功能外溢,注重内部空间绩效的调整和优化;整体空间结构强调开发区与城市之间通过二者发展机制的互动协调,弥合不同主体之间的非合作博弈,促进主城与开发区形成系统有机的一体化发展格局,从而实现城市空间的重构。

参考文献 References

- [1] 肖大鹏,郑毅.长沙经济技术开发区经济发展综合评价[J].财经理论与实践, 2002 (4):119-121.
XIAO Dapeng, ZHENG Yi. Evaluation on economic development of Changsha economic and technological development zone[J]. The Theory and Practice of Finance and Economics, 2002(4):119-121.
- [2] 朱华友,郝莹莹.长春市经济技术开发区对长春市的经济贡献研究[J].经济地理, 2004 (3):172-176.
ZHU Huayou, HAO Yingying. Study on the economic contribution that Changchun economic and technological development zone to Changchun City[J]. Economic Geography, 2004(3):172-176.
- [3] 王战和,许玲.高新技术产业开发区与城市社会空间结构演变[J].人文地理, 2006 (2):64-66.
WANG Zhanhe, XU Ling. Hi-tech industries development zone and evolution of urban social space structure[J]. Human Geography, 2006(2):64-66.
- [4] 张庭伟.1990年代中国城市空间结构的变化及其动力机制[J].城市规划, 2001 (7):7-14.
ZHANG Tingwei. The urban restructuring of Chinese cities in 1990s and its dynamic mechanism[J]. City Planning Review, 2001(7):7-14.
- [5] 郑国,邱士可.转型期开发区发展与城市空间重构:以北京市为例[J].地域研究与开发, 2005 (4):39-42.
ZHENG Guo, QIU Shike. Research on the relationship between Chinese development zones and urban spatial restructure in the transition period[J]. Areal Research and Development, 2005(4):39-42.
- [6] 唐晓宏.城市更新视角下的开发区产城融合度评价及建议[J].经济问题探索, 2014 (8):144-149.
TANG Xiaohong. A study for city-industry integration evaluation model of development zone from perspective of urban renewal[J]. Inquiry into Economic Issues, 2014(8):144-149.
- [7] 王峰玉,郑军.基于产城融合理念的桐城双新经济开发区规划探索[J].小城镇建设, 2012 (2):90-93.
WANG Fengyu, ZHENG Jun. Studies on Tongcheng Shuangxin Economic Development Zone planning from the perspective of city-industry integration[J]. Development of Small Cities and Towns, 2012(2):90-93.
- [8] 钟睿,张捷.基于“就业—居住”空间视角的产城融合内涵解析:以西安市为例[J].上海城市规划, 2016 (4):125-130.
ZHONG Rui, ZHANG Jie. Analysis of industry-city integration from aspect of jobs-housing spatial relationship: a case study of Xining Development Zones[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(4):125-130.
- [9] 刘畅,李新阳,杭小强.城市新区产城融合发展模式与实施路径[J].城市规划学刊, 2012 (7):104-109.
LIU Chang, LI Xinyang, HANG Xiaoqiang. Path toward city-industry integration in new urban
- development zones[J]. Urban Planning Forum, 2012(7):104-109.
- [10] 张艳.开发区空间拓展与城市空间重构:苏锡常的实证分析与讨论[J].城市规划学刊, 2007 (1):49-54.
ZHANG Yan. The spatial expansion of development zones and urban spatial restructuring: the cases of Suzhou, Wuxi and Changzhou[J]. Urban Planning Forum, 2007(1):49-54.
- [11] 杜宝东.产城融合的多维解析[J].规划师, 2014 (6):5-9.
DU Baodong. Multiple analysis of industry-city integration[J]. Planners, 2014(6):5-9.
- [12] 郑静.城市开发区发展的生命周期:兼论广州开发区现状及其持续发展策略[J].城市发展研究, 1999 (1):25-30.
ZHENG Jing. The life cycle of urban development zone: the current situation of Guangzhou Development Zone and its sustainable development[J]. Urban Studies, 1999(1):25-30.
- [13] 王慧.开发区与城市相互关系的内在肌理及空间效应[J].城市规划, 2003 (3):20-25.
WANG Hui. Inter-relations and spatial effect between new development zones and their mother city[J]. City Planning Review, 2003(3):20-25.
- [14] 李文彬,张昀.人本主义视角下产城融合的内涵与策略[J].规划师, 2014 (6):10-16.
LI Wenbin, ZHANG Yun. Industry-city integration from human consideration viewpoint[J]. Planners, 2014(6):10-16.
- [15] 姜文婷.北京亦庄新城:面向职住平衡的开发区转型发展规划研究[D].北京:清华大学, 2014.
JIANG Wenting. Research on the planning in period of Yizhuang New Town transition aiming at job-housing balance[D]. Beijing:Tsinghua University, 2014.
- [16] 王亚丹.“产城融合”视角下产业集聚区空间规划研究:以苏州工业园区为例[D].济南:山东建筑大学, 2015.
WANG Yadan. Research on industry gathering area spatial planning from the perspective of "city-industry integration": a case study of Suzhou Industrial Park[D]. Jinan:Shandong Jianzhu University, 2015.
- [17] 张艳.我国国家级开发区的实践及转型:政策视角的研究[D].上海:同济大学, 2008.
ZHANG Yan. The practice & transition of national development zones in China: from the public policy perspective[D]. Shanghai: Tongji University, 2008.
- [18] 江苏省城市规划设计研究院.携手十年—见证非凡:与苏州工业园区共同成长[R].2013.
Jiangsu Institute of Urban Planning and Design. Growing up with Suzhou Industrial Park for ten years[R]. 2013.
- [19] 王兴平,等.开发区与城市的互动整合:基于长三角的实证分析[M].南京:东南大学出版社, 2013.
WANG Xingping, et al. Interaction and integration between the development zone and city[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2013.