

“产城融合”的实践分析及其对重庆的启示

杨帆

(中共重庆市梁平区委党校 400000)

【摘要】“产城融合”有助于推进新型城镇化进程,对城镇化和工业化的协调发展具有重要意义。因此本文梳理了我国“产城融合”的各地实践经验,分析了部分城市在“产城融合”过程中存在的问题,以期“产城融合”的实践对重庆所有启示。

【关键词】产城融合;实践经验;问题;启示

自“十二五”以来,“产城融合”作为一个重要理念被我国学者提出后就一直备受关注。2014年3月,中共中央、国务院发布《国家新型城镇化规划(2014-2020)》正式使用了“产城融合”的提法;2016年10月,发改委发布《关于支持各地开展产城融合示范区建设的通知》中,公布了包括重庆黔江、永川在内的58个地区入选全国首批产城融合示范区,并要求各地在示范区建设中明确发展目标、控制开发强度、创新体制机制、落实工作责任,及时总结各地的好经验好做法,力争形成可推广可复制的经验,推动示范区建设规范有序开展。特别在党的十九大报告中也指出,要深入实施区域协调发展战略,并要求推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。“产城融合”有助于推进新型城镇化进程,对城镇化和工业化的协调发展也具有重要意义。因此,为了适应新时期城市和产业的新形势,“产城融合”相关研究还有待进一步深化和创新。

一、我国“产城融合”实践经验解析

目前,我国“产城融合”实践总体上处于探索中。从现有的“产城融合”实践,梳理为以下方面:(一)新旧城市建设改造型。这种类型通过建设新城打造高水平城市设施和产业配套功能,吸引高端产业进驻,实现“筑巢引凤”。目前,我国有不少城市都积极建设功能定位为生态宜居、商务商贸、创新创业等的新城,以优质的城市功能吸引人口集聚,自然而然地产业就会聚集。大连市的多个沿海市县就是“以城带产”模式,成为企业总部、金融机构、高端商务和专业服务的聚集区域。(二)工业园区补充功能型。对于这种类型,当地在着力于提升制造、研发等产业功能的基础上,也积极开发生活配套等功能,提升自身“档次”,将城市从单一的制造产业区转型成生产生活多元功能的新城区。比如,苏州工业园区是这一模式的典型代表。20世纪90年代初,苏州工业园区紧抓全球跨国企业产业梯度转移这一机遇,成功打造为承接国际产业转移的低成本新兴制造基地。随着跨国企业集聚、本土配套产业链条成熟和产业转型升级发展,园区逐渐将建设目标从单一工业园区向产城一体化转变。除工业外,总部经济、金融商业、旅游度假、物流会展、文化创意各大功能要素不断完善。(三)中心城镇“提档升级”型。这种类型是指具备一定人口和土地资源的中心城镇,大力提升产业功能和城市功能向新型城市发展转变,进而实现“产城融合”。比如,成都天府新区就是以区域内各中心城镇为基础发展而来的。在本地与外来人口形成人口聚集的基础上,中心城镇逐渐成为天府新区建设的载体,打造现代制造业为主、高端服务业聚集、宜居宜业宜商的国际化现代新城区。天府新

区分成35个单元,单元是实现“产城融合”的基本单位。这些内部“单元”包括职住平衡、配套完善、功能复合、绿色交通、布局融合5大特征。(四)“产城融合”一体化规划建设模式。该模式在新型城镇化建设规划阶段就以“产城融合”为目标,进行产业功能和城市功能建设的。比如,河北省固安县固安产业新城就是这种模式。河北固安通过与华夏幸福基业公司合作,以PPP模式推进产业新城建设。建设初期就邀请来自9个国家和地区40余位城市战略、产业研究及空间规划方面的专家以产城一体化建设为方向设计园区发展图景,积极建设航天产业园、固安卫星导航产业、电子商务、新材料、清华中试孵化等产业园区载体,打造百万人口中等城市功能发展格局。

二、部分城市“产城融合”过程中存在的问题

虽然目前“产城融合”发展方向已然明朗,各地也在积极实践。但部分城市在“产城融合”过程中还存在不少问题:(一)规划缺乏严肃性与合理性。由于这个问题,产业与城市很难形成有机联系的体系,产业与城市功能协调不畅,进而影响城市进一步发展。另外,前期没有合理规划的城市在发展中会呈现无序状态,造成城市之间、城市内部布局混乱,负外部效应增多,交通拥堵、环境污染、不合理占地等问题就较突出。(二)产城分离现象突出。城市发展离不开产业支撑,但现实中,部分城市的产业、城市功能分离现象较突出。一是“有产无城”:20世纪末,上海提出郊区要成为新世纪上海工业的主战场。上海过分强调工业集聚,忽视了城镇建设,导致园区见物不见人,缺乏产城融合的社区单元,使园区支撑城市经济发展的基础性作用减弱。二是“有城无产”:一些地方提出通过政府机构搬迁推动新区发展,这在一定程度上分流了主城区人口,但政府借力房地产开发带动新区发展的短期经济效益观使得新区因忽视培育产业基地和搭建产业环境就出现了产业带动乏力、住房空置率较高现象,进而出现“有城无产”的虚假城镇化问题。(三)配套设施落后难以实现城市功能有效集聚。“产城融合”发展需要公共服务设施保障,配套设施落后难以实现城市功能的有效集聚。部分新区公共服务基础设施配套不完善,商业服务设施匮乏,住宿和餐饮业不发达,产业发展挤占城市公共设施空间,这些都无法保证生活性服务中心建设,难以推动城市资源共享与城市经济发展。(四)新老城区功能难以互补和融合。我国城市发展过程中,由于资源配置不合理,新老城区功能间存在着诸多难以互补和融合的问题。郑州老城区生产服务设施经过几十年建设发展,从布局到功能基本比较合理和完善;郑州新区的区位与规模表现为和主城分离且规模相当,对主城资源利用度非常有限,造成新老城区功能难以互补和融合,新城实现繁荣发展和功能完善还须时日。

三、“产城融合”实践对重庆的启示及建议

“产城融合”有助于推进新型城镇化进程,对城镇化和工业化的协调发展也具有重要意义。鉴于当前“产城融合”中存在的问题和我国其他地市对“产城融合”的实践,重庆在推动产城融合过

程中要重视以下几方面:(一)因地制宜选择产城融合发展模式。在推进“产城融合”建设中,重庆应根据不同区域的产业基础、城镇化基础及地理区位条件等合理选择发展路径。如近郊特色产业园区可采用工业园区补充功能型发展模式,做大做强特色产业的同时,积极推动城市核心区生产生活服务功能延伸到园区。产业基础薄弱、人口集聚度高的地区可考虑“新旧城市建设改造模式”或“中心城镇提档升级模式”,通过高标准建设提升城市功能增强招商引资能力,促进本地区产业发展壮大。(二)重视规划完善和衔接。重庆在推进城镇化建设和产业发展规划时要将“产城融合”作为主导理念,探索推进土地、产业、城市、生态等融合衔接,充分发挥建设、产业、规划、公共服务等部门在规划编制中的联动作用,将人口、设施、产业、服务等资源统筹考虑。同时要引入“弹性规划”理念,在新城和园区开发建设中结合未来城市发展的趋势和要求,预留部分空间作为完善城市功能的补充区域。(三)构建现代产业体系避免“有城无产”。重庆建设新型城镇化要紧紧围绕“产城融合”理念,充分发挥自身产业优势,构建与城镇功能定位和发展层次相匹配的现代产业发展体系。要积极推进产业结构向现代化产业方向转型升级,拓展配套特色产业链条,大力发展绿色低碳循环经济,促进经济增长由主要依靠物质资源消耗向主要依靠劳动者素质提高、科技进步及创新转变,推动以产兴城,以城促产。(四)强化产业园区城市功能建设避免“有产无城”。国内外“产城融合”的成功经验都表明:成熟的产业园区一定会是一

(上接第 23 页)

我国的政府管理体系存在着两套领导体系。这两套领导班子贯穿中央和地方,也包括了国企和事业单位等部门。这两套领导体系的存在有其历史渊源,同时在管理的过程中,二者之间能够相互的监督和制约,有利于整个政府体系的高效的运作。但是独立的运作必然会带来二者之间的信息独立,信息的独立必然带来管理效率的下降,不利于二者之间又是互补。电子政务系统的构建应当由专门的技术部门进行把关,分别从党政二者之间的关联性入手,提高二者之间的信息的互通,通过党政互联,地方和中央之间的互通,使得整个的政府的管理体系能够形成完整的管理和控制网络,形成自上而下,贯穿各部门的网络体系。

四、电子政务发展路径的政策建议

(一)加大对电子政务关键技术的投入。纵观当前我国政府机构的电子政务的技术水平,可以看出当前在技术开发和系统构建方面存在着很多的问题。部门的基础设施投入不足,相关的硬件设备的更新和换代速度不够。目前对于电子政务方面应用较为广泛的分别是税务机构,金融机构和海关等部门,这些部门主要是由于相对来说业务较为琐碎且频繁,电子政务系统的引入很好的解决了上述的问题,然而这些部门中的其他的业务部门的电子化比率依然不是很高。在电子政务系统的推广过程中同样也需要政府部门人员的不断地学习和培训,学习意愿的低下也是相关的新技术难以得到充分利用的关键。

(二)构建起与政府结构相适应的电子政务系统。我国正处于改革的关键期,这种改革不仅是从经济的结构性改革,而且还包括行政体制的改革和创新。电子政务的发展和政治体制的创新二者是相辅相成的。一方面电子政务的发展过程中,必然能够大幅

个个性十足而独具特色的城镇社区。因此,重庆建设打造园区时要逐步从居业分离状态转向协同共进,加强产业园区和城市功能的契合度,注重园区的功能性,协调好居住设施、产业设施及配套服务设施等在园区及周边范围的布局,注重与临近区域设施资源共建共享,着重从单一生产型区域向生产、消费、休闲一体的多功能、多元化的综合功能区转型。(五)积极推进体制机制创新。推进“产城融合”发展,改革创新是根本动力。一方面,要协调好市场与政府之间的关系,发挥好市场机制作用,促进人才、资本、信息等创新资源集聚和自由流动;同时要发挥好政府在基础设施投入和市场环境营造方面的积极作用。另一方面,着力深化改革,研究和推进适应产城融合发展的行政管理体制改革、财税制度改革、投融资改革和人事制度改革等工作,注重各项改革的衔接协调。

【参考文献】

- [1] 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(S1)
- [2] 王征.论新型城镇化过程中的产城功能融汇问题[J].中共济南市委党校学报,2014(03)
- [3] 刘欣英.产城融合:文献综述[J].西安财经学院学报,2015(28)

度的优化政治事务的处理的效率,但其发展也可能会由于政治体制中的种种原因阻碍了电子政务的发展,此时便需要政治体制的创新,满足信息技术发展的需要。同时对于电子政务的发展政府应当持有一种开放的态度,不能太过于严谨,以牺牲效率来避免信息技术的的安全的问题。在相关的法律法规体系完善的基础上为电子政务营造一种宽松的发展氛围。另一方面电子政务的发展需要适应政府机构体制。之前已经提到过当前我国的电子政务系统存在着许多的亟待完善的地方,在电子政务系统创新的过程中需要不断的跟随着政治体制的创新。通过中央与地方,部门和部门以及党政两套领导班子的相互制约和相互联系的政治体系,建立起适合政治体制的电子政务系统。电子政务作为一种政府服务体系中的一种新兴的事务,采取严谨态度的同时应当充分发挥电子政务的巨大的优势。政府本身就是为公众服务的,而电子政务的发展刚好契合这一目的,充分认识到我国电子政务系统当前的不成熟,通过不断的技术的创新和优化,充分发挥电子政务服务民众的潜能,加大对于相关基础设备的投入,加快相关人员的培养构建起具有我国特色的电子政务服务体系,促进电子政务的健康发展。

【参考文献】

- [1] 孙国民.转型期中国电子政务发展模式研究[J].中国科技论坛,2013(09)
- [2] 周盛虎,段红.中国电子政务发展综述[J].法制与社会,2007(07)
- [3] 崔俊杰,丁文浩.我国电子政务发展探讨[J].湖北社会科学,2004(05)