

加快产城融合建设优质园区

——以南昌市为例

徐静¹ 俞晓敏¹ 刘敏¹

(1. 中共南昌市委党校, 江西南昌 330031)

【摘要】 开发区在不断的产业转型与结构提升中, 从产城分离走向产城融合, 更加关注园区运作的品质、效率与效益。南昌三个具有典型特征开发区虽处于不同的产城融合发展阶段, 但在发展策略上有共性: 树立产城人融合的规划理念, 明确发展定位体系; 对已有空间“深耕细作”, 发展空间的复合性功能; 保护开发区生态, 创造性发展生态环境产业; 重视第三产业的发展, 提升产业集群竞争力和活力; 重视职住平衡, 提高公共服务的供给质量; 理顺管理体制, 将园区优势最大化。

【关键词】 产城融合; 园区; 南昌市

【中图分类号】 F127

【文献标识码】 A

【文章编号】 1672-4445 (2016) 04-0050-05

中国的开发区发展伴随着改革开放的进程。最初的开发区作为工业企业的集聚区, 将原来分散、杂乱、小规模的企业集中到统一规划建设的工业园中, 借此改善工业的空间组织与布局、优化企业间生产协作流程, 并通过共享基础设施实现园区的规模效益。时至今日, 开发区在不断的产业转型与结构提升中, 从产城分离走向产城融合, 更加关注园区运作的品质、效率与效益, 这也是目前国内外对一个优质开发区的共识要求。南昌最早的开发区起步于 1992 年, 随着经济社会的不断发展, 开发区不仅在数量上有所增加, 开发区的建设也不断步入更加注重产城融合, 更加注重园区质量。但是我们也看到, 由于历史起点、产业水平、园区规划等方面的不同, 园区发展不尽相同, 处于产城融合发展不同时期, 其实现路径也有着相当差异。本文试从南昌三个具有典型特征的园区, 即南昌国家高新技术产业开发区、小蓝经济技术开发区和桑海技术开发区 (2015 年 12 月“三区合一”后暂名南昌经开区桑海产业园) 的历史与现实出发, 探究开发区产城融合实现路径的共性与个性因素, 并提出建设优质园区的相关策略。

一、三个开发区建设发展历程考察

南昌国家高新技术产业开发区创建于 1991 年 3 月, 1992 年 11 月被国务院批准为国家级高新区, 目前是江西省综合实力最强的国家级开发区, 首个“千亿园区”, 已经形成航空、光电、信息技术、生物医药、服务外包、新材料等战略性新兴产业集群。园区总面积 231 平方公里, 已开发产业区面积 80 平方公里, 辖区人口 50 万。从历史沿革来看, 开发区最初选址在南昌市城东, 与市区紧临, 基本上是南昌拉开城市框架, 扩大城区面积的最前沿, 同时随着开发区的不断发展壮大, 逐渐东扩, 以此带动整个南昌城区的扩容, 也意味着城市化的展开与开发区的展开是一脉相承的, 其产城融合的发端有比较好的基础, 是全国开发区中少数与市区融为一体的开发区, 达到了较好的产城融合水平。其建设的主要特点有: 在产业上, 以高新技术为主, 产业层次

收稿日期: 2016-06-01

作者简介: 徐静(1973-), 女, 江西南昌人, 中共南昌市委党校管理与法学教研部副教授, 主要从事区域经济研究; 俞晓敏(1959-), 江西玉山人, 中共南昌市委党校副教授, 主要从事人力资源管理研究; 刘敏(1974-), 女, 江西奉新人, 中共南昌市委党校经济发展教研部副教授, 主要从事经济学研究。

较高，产业基础较好，在开发前期通过国家级高新区所享有的各项优惠政策打下了良好的产业基础，之后通过多年经营形成相应的产业集群；在规划布局上，利用园区所在的良好生态环境与高等院校等满足高新产业发展的外部条件；在资源上，区内道路与市中心直接连通，共享全市经济、文化、科技、信息和生活配套设施等各种资源。

桑海产业园的前身——江西桑海经济技术开发区位于南昌市北郊新祺周，1992年，在桑海集团基础上，经江西省委、省政府批准，创办江西桑海经济技术开发区，实行“区企合一”管理体制。2004年，开发区与企业集团分离，成立开发区党工委、管委会。2015年，“三区合一”即与南昌经济技术开发区、临空经济区合并，过渡期间暂名南昌经开区桑海产业园。辖区面积58平方公里，规划开发面积23.3平方公里。区内现有人口约5万人，其中常住人口2.4万。2008年7月，桑海开发区被授予“国家南昌生物医药产业基地”。由于开发区产业发展脱胎于旧有的国营体制，因此，产城融合发展起点较低，是典型的从“场办社会”到工业开发区又到综合城市形态的路径。在区域建设上，基本囿于场区老旧的基础设施，开发区面貌到近年来由于新城区开发建设才有一些变化，整体设施建设滞后；产业发展在前期基本上以生物医药产业为主，主要通过国有企业的改制和不断扩大经营形成产业基础，后招商引资双汇；管理体制的局限性也使得开发区的各方面发展受到掣肘。2015年底的“三区合一”，将该区定位为以食品、物流与医药为主导产业的产业园，其发展平台与管理体制与以前相比，将会有较大的变化。

南昌小蓝经济技术开发区成立于2002年3月，2006年3月成为省级开发区，2012年7月升级为国家级经济技术开发区，2015年被评为“江西十大最具价值投资工业园区”。该区是首家落户县城地域的开发区，小蓝开发区范围及建成面积分别为40及22平方公里，开发区最初以承接南昌市“退城进园”产业为主，后逐渐发展了汽车及零部件、食品和医药医器、集成电路等支柱产业。该园区是典型的制造业型园区，由于其本身就属南昌县区域，并紧临市区与县城，所以其产业与城市融合的发展更多地依托园区外的相应生活、休闲、娱乐与公共服务等配套，园区本身的相应配套需求不多。另外，值得提出的是，小蓝是江西省首家由县级政府主导开发的国家级开发区，目前的行政管理体制仍属县代管体制，虽然从其成立起南昌县就把大量的资源集中在此园区进行投入发展，但运营过程中仍然呈现出新旧体制上的矛盾。

二、三个开发区产城融合的阶段性及存在问题比较研究

考察一般开发区的发展历程，其路径由于资源禀赋、政策条件、地区经济背景等的诸多不同，会呈现出一些差异性。但就产城融合的过程来看，又有相当的普遍性。如开发初期到发展期再到深化期，会有产城分离——逐步融合——产城共促等阶段性特点，在不同的阶段又有具体的矛盾问题需要解决，因此，这是一个普遍原理和实证研究相结合、定性与定量相结合的过程。

三个开发区产城融合的相关指标比较(2014年)

	高新开发区	小蓝开发区	桑海产业园
工业总产值(亿元)	1006.8	818	52.49
规模以上工业增加值(亿元)	333.03	197.36	12.72
财政总收入(亿元)	64.38	36.05	2.6
主营业务收入(亿元)	1103.69	781.85	51.7
企业数(个)	652	482	377
固定资产投资(亿元)	400.12	234.03	16.64
基础设施固定资产投资(亿元)	84.77	4.22	0.94
常住居民人数(人)	242503	\	23989
园区从业人员数(人)	120294	66134	11254

(数据来源:各开发区统计部门)

对三个园区的产城融合的阶段衡量，通过工业化程度、园区基础设施建设及生活生态环境来进行反映。

从相关指标可见，高新区各项指标远远高于另外两个开发区，同时，高新、小蓝和桑海三个区域的指标数据梯度呈现。这在一定程度上反映了三个区域处于产城融合的不同发展阶段。

高新技术开发区是目前为止在南昌产城融合度最高的开发区，主要体现在：有若干上规模的产业集群，如航空、光电、生物医药和软件信息等；园区基础设施建设较好，特别是适应城市化快速发展的生活配套设施比较完备，如医院、学校、商场、酒店、体育运动中心等，满足了产城融合发展的多元化需求与复合性功能；园区有较好的生态环境，近年来着力打造了瑶湖圈层，以瑶湖森林公园与艾溪湖湿地公园为代表的生态区域提升了整个开发区的品质，为吸引高新产业和相关高层次人才提供了优质环境。在此良好基础上，该区要进一步提高产城融合的深度与广度：资源条件的优化配置、高新产业的有机集聚、创新网络的融合完善、社会事业的深入发展都是其工作的重要内容。

小蓝开发区处于产城融合深化发展的起步期，小蓝由于其依托县城进行产城融合建设，之所以把其界定为起步期，是因为该开发区前期注重产业发展，其园区内的城市的功能建设的主动性并不强，整体上生活服务配套较弱。近年来与南昌的交通设施建设加快，区域内房地产及周边商业设施的发展，加快了承接市区及县区人口的速度，再加上该园区将在未来专注打造创新创业产业基地，将引进大量高素质高科技人才，所以对于园区提供的城市多元化服务需求将不断上涨。在这个阶段，其要关注的问题：一是要解决从开发区向城区过渡的管理体制；二是应完善职住人员和外来打工者融入本地城市生活的各类服务设施；三是提升区域生态环境建设。这些问题既与本区产业升级发展需求相关，也与本区提升城市化水平，提高生活品质相关。桑海产业园处于产城逐步融合的改造期阶段。

该产业园的前身最初的产城融合程度低有其历史原因，一是产业比较单一及产业层次不高，以医药为主。二是区内基础设施建设较弱，人口增长缓慢，城区设施陈旧。近年来，该区通过打造现代生物医药产业集群及电子信息产业，改变了原有产业功能单一的局面，出现了食品、医药、电子信息、物流、文化休闲等多个行业竞相发展的势头，有着很大的发展潜力。从其产城融合的具体阶段来看，该区还处在逐步融合的改造期，找到了产业及城镇发展的方向，但也面临着产城互促的矛盾。矛盾之一一是城市功能与产业发展的匹配性不强；矛盾之二是城市基础设施的投入滞后于产业发展的要求；矛盾之三是产业与城市之间的资源整合有待规划。其纳入南昌经济技术开发区后，仍然要以解决以上矛盾作为其推进产城融合的关键抓手。另外，从原来相对独立运作的开发区向产业园的角色转换，要求桑海产业园还应注重与其它园区的分工协作、资源共享、设施共建、规划协同等关系。

三、建设优质园区的策略建议

从以上三个开发区的历史与现状发展表明，任何一个园区的产城融合都不是自然形成的，特别是各地将开发区作为本地经济集聚发展载体的前提下，对于开发区的科学规划与开发措施更是决定着一个优质园区能否快速良性成长的重要因素。而多年的实践也表明，我们在开发区的建设上走过弯路，有过教训，针对开发区建设过程中呈现出的问题，以提高产城融合度为目标，本文提出以下策略建议：

（一）树立产城人融合的规划理念，明确发展定位体系。

产城融合实质上是产城人三者的融合与发展，是体系的概念。产、城、人之间的关系是相辅相成的：产业解决人们的就业问题，同时需要劳动力和城市基础设施支撑，一些高新技术产业更需要高级人力资源和高端设施的投入。产业集聚扩散带动人口的流动迁移及城市的动态变迁；城市为人口、产业提供空间及公共服务，而人口与产业的变动又为城市功能提供资本、智力等动力。在三者当中，人的活动即人的分布、构成、流动、行为等等对产、城系统施加影响，同时又受制于系统，通过人的活动，产城人融合发展。因此，基于以上认识，产城人融合的规划把注重体系规划放在首位。

南昌的三个开发区已有多年的发展实践，同时，开发区又具有特殊性，其设立的初衷都是为产业发展提供一个特定的空间载体，未来要走向产城人融合，其规划的主要目标在于产业发展与城市服务功能配给、人们宜居环境的匹配性，应重新审视已有的规划与未来的发展定位，找出产城人三者功能在匹配性和配适度等方面的具体问题，通过要素和系统的整合，从体系上推进产城人融合目标的实现。在从国家到城市群到单个城市、开发区的规划系统出发的基础上，研究具体的土地利用、主体功能区及其他专项规划，使其成为一个相互融合和支撑的规划系统。在这一系统中，每一开发区对自身的总体定位及阶段性定位也要形成体系，包括区域功能定位、主导产业定位、文化特色定位、品牌形象定位和生态环境定位，在定位体系的引导下，补充产城人融合发展所缺少的要素，尽量避免或缩短建成后的二次城镇问题。

（二）对已有空间“深耕细作”，发展空间的复合性功能。

在我们的旧有思维里，开发区的首要目标是经济利益的回报最大化，因此，对于土地空间的经营以产业为主展开，空间功能以产业功能为主，忽视在产业中的人的多样化和复合性的功能需求。当开发区发展到一定的阶段，结构的失衡和功能的缺失就会成为开发区走向高级阶段的突出难题，具体会表现为职住分离、潮汐式交通拥挤、公共服务虚弱，缺少文化生活等景象。而一个真正产城人融合的空间不仅仅承担产业功能，还具有满足多元城市生活方式的各种混合性公共空间，如街道、商务场所、文化生活空间等。同时，这些功能复合的空间并不一定需要开辟新的空间来运作，而可以在已开发的空中进行“深耕细作”。

一是重视生活与生产功能的结合，对服务业发展给予积极支持，特别是与开发区产业相辅相成的生产型服务业要提供必要的条件，从而促进发展，提升产业品质，增加社会交往，增添城市活力。二是重视文化中心及娱乐设施的维持和管理，提供满足居民的文化娱乐生活需要。三是注重人性空间的塑造，如绿化良好的街道，布局合理的休闲空间，方便的卫生设施等，体现以人为本的原则。对于不同的开发区，由于处在不同的发展阶段，所以空间的复合性功能开发具有一些差异性。如在高新开发区，目前已有较好的产城融合发展水平，与城市中心已连为一体，在南昌建设地铁的今天，这一开发区的空间可以走向三维立体综合运用的阶段，即地上、地面、地下互动的空间体系。这个阶段的空间利用要重视环境设计，让地下的空间象地上一样具有同样的环境景观质量，并让人更具有安全、舒适和愉悦的感受，使人们接受更多的地下空间。

（三）保护开发区生态，创造性发展生态环境产业。

对生态环境的需求已成为现代生活的必要条件，在开发区也是如此。随着产城人融合理念的实践，越来越多的绿化和湿地被纳入到开发区的建设中。我们同时也看到，生态与产业的发展有其统一性，也有矛盾的一面，如大面积的绿化挤压了产业用地面积，高额的环境养护费和管理费等也相应存在。如何在保护生态的条件下，更好地利用生态发展当地经济，实现环境和经济的同步发展，需要创造性的思维，用产业的方式来推进生态环境的保护与利用。

目前，高新开发区向着打造都市森林和湿地公园的生态目标发展，已渐成规模，对于如何让生态环境给人们带来更多的文化感知、更好的生活品质感受，可以作进一步地提升。桑海产业园有其医药特色，可开发医药文化生态园，内设医药博物馆、中医药经贸和研讨会议中心、养生餐饮服务，展现中国中医药文化，让人们感知中医药的生态价值，并以集文化、生态、会务等多种服务于一体的新兴产业形态呈现。另外，产业园所具有的良好生态环境还可用来开发养老、养生、高端医疗体检、心灵养护等产业，把生态与产业、人的需求结合起来，才能更好地保护生态与环境。在小蓝经济技术开发区，南昌县的母亲河——雄溪河贯穿园区，2015年南昌县启动了对雄溪河实施综合治理和景观提升的工程，雄溪河将与象湖和梅湖形成“两湖一带”的自然风景区，这一工程将极大提升小蓝开发区的生态品质。

（四）重视第三产业的发展，提升产业集群竞争力和活力。

产业与城市相伴相生，产业兴则城市兴，产业是决定城市兴旺与衰落的关键因素，其中，第三产业作为城市持续发展的动力，在提升产城融合品质、激发产城活力，发挥日益重要的作用。

目前，三个区域都有自己相对集中的支柱产业，但产业集群的形成有待加快，产业集群的层次有待提升。现代经济发展的特征是分工深化、专业化程度不断提高，特别是生产型服务业所带来的资源共享、产品附加值提升等效益，更是企业发展到一定阶段所要考虑的重要环节。生产型服务业给企业提供了产前与产后的全方位服务，如快速、便捷、规模化的物流服务；提升产品技术含量的研发服务；提供投资，服务实体的金融服务以及信息、保险、科技、通信、咨询、营销等专业化服务，在开发区引进生产型服务企业时，应特别注重这些企业与现有开发区企业的联系与协同，这既出于补链的需要，也出于产业升级的需要。

另外，在生活服务业上，开发区在产城融合发展的高级阶段，应适应人们日益旺盛的多元化、个性化和品质化的消费需求，加强文化艺术、体育娱乐、医疗保健、旅游会展、城市综合体等行业的发展，用多样化的产业类型促进人口的集聚，用人气与商气带动城市活力的延绵。

（五）重视职住平衡，提高公共服务的供给质量。

产城融合的过程从实质上是人的生存、发展和社会化的融合过程，如何让人在空间中便利地实现其生产和生活的目标是开发区的重要工作内容。其中最为重要的是实现职住平衡与提高公共服务的供给质量。

职住平衡是开发区实现产城融合的良好基础，其重心在于对于各类资源的分布是否满足了人的便利性或可获取性。当人口由于开发区的产业发展而聚集在此区域时，必然伴随着居住、学习、休闲、购物等日常需求，只有满足人的多元化需求，才能增强人的幸福感。为此，充分考虑道路交通、公共服务设施、经济活动等资源分布与空间分布之间的合理配置，以职住平衡为目标，减少资源的空置性和过度性，强调人们各种活动之间的转换便利与获取经济。

公平性与高效性是衡量地区公共服务质量的两个重要标准，在产业解决了人口生存问题之后，对于公共服务质量的需求就当然地提上日程。目前，有的开发区由于管理体制和水平等诸多原因，在公共服务的供给上仍处于较低水平，降低了产城融合的速度和质量。对于此，要根据区域发展的具体现状，找到短板，精准发力，有的需要增加总量，有的需要合理分布，有的需要注重公平，要把握不同的情况进行有针对性地解决，提升供给质量。

（六）理顺管理体制，将园区优势最大化。

作为以产业集聚与发展为首要目标的园区，它的最大优势在于其拥有的高效运作体系，这一体系包括产业发展的优惠政策、高效精简的审批程序、快速反应的“亲商”服务体制、利于产业集聚的土地运作模式。随着园区发展由单一的产业目标迈向综合的产城融合目标之后，这一运作体系的高效性还要容纳更多的内容，如人才聚居的相关政策及环境配套、便捷的公共设施、优良的生态环境、多元化的城市服务等，这些都对园区的管理体制提出了更高的要求。在调研中，我们也发现，管理体制业已成为制肘某些园区高效发展的突出问题。以小蓝开发区为例，作为一个国家级开发区，其主要职能即财税、规划、建设、公安、环保、劳动、工商、国土、城管等方面的经济职能的发挥，受制于现有的县代管体制。进一步理顺体制的核心在于分权，应当从开发区这一特殊区域情况出发，合理划分事权，尽可能把本级所拥有的经济与社会管理权限交给开发区管委会行使，使管委会会有较大的决断权、处置权，提高决策效率。