

# 城市更新视角下的开发区产城融合度评价及建议

唐晓宏

(华东师范大学, 上海 200241)

**摘要:** 随着我国城市化进程的不断加速,大城市的人口数量急剧膨胀,经济社会发展与城市发展的矛盾日益突出,城市功能的更新与升级成为各大城市所面临的突出问题。当前,以开发区转型带动周边区域融合发展和整体功能提升,已经成为我国城市更新的一种重要模式。本文以上海金桥经济技术开发区为案例,通过构建产城融合度评价指数,对金桥开发区与周边区域的融合发展情况进行评价,分析其在转型升级和带动区域更新发展方面的成功经验,并提出促进我国大城市开发区和周边区域融合发展的建议。

**关键词:** 城市更新; 开发区; 产城融合; 评价指数

## 一、引言

当前,我国正处在工业化、城镇化快速发展的关键时期。截至2013年底,我国的城镇化水平达到53.7%,比2000年的36.2%上升了17.5个百分点。北京、上海、广州等我国城市化水平较高的城市,城市化率均已超过85%。快速城市化在带来城市面貌日新月异的同时,也给各大城市带来了沉重的资源和环境压力。与此同时,随着人口数量的急剧膨胀,社会经济发展与城市发展的矛盾日益突出,城市功能的更新与升级成为城市保持健康可持续发展的所必须面对的重要问题。

国内外城市发展的实践表明,城市更新作为一种崭新的城市可持续发展观<sup>[1]</sup>,不仅是提升城市发展质量的重要手段,也是提升城市发展活力和竞争力的必经之路。经过半个多世纪的发展,城市更新的基本内涵也在不断丰富和提升,在理念上从注重物质更新向注重内涵更新转变,在方式上从简单推倒重建向功能转型升级转变,在范围上从局部更新向区域融合发展转变。近年来,北京、上海和广州等大城市的开发区逐渐意识到原有土地的低层次、低效能的开发模式不可持续,开始在主动调整产业结构的同时,积极探索与周边区域的融合发展,通过推动区域产业结构和空间结构的更新和重组,整体转型为功能明确、要素集聚、产城融合、联动发展的“城中城”。作者认为,在土地资源日益稀缺的今天,以开发区转型带动周边区域整体功能提升和融合发展将成为我国城市更新的一种重要模式。本文将以上海金桥经济技术开发区为案例,在对金桥开发区与周边区域的产城融合度进行

评价的基础上,分析其带动周边区域城市更新的成功经验,为进一步丰富城市更新理论、促进我国大城市的可持续发展提供新的视角。

## 二、城市更新的基本内涵和三种模式

城市更新与城市发展是一种相辅相成的关系,往往作为城市自我调节机制存在于城市发展之中,其积极意义在于阻止城市衰退,促进城市发展<sup>[2]</sup>。从城市更新的国内外实践和理论研究进展来看,城市更新的内涵也在不断地版本升级。从早期的中心城拆除重建,到邻里社区的住宅改造,再到现在以强化城市功能为特征的综合转型,城市更新的重心越来越向促进产城融合、提高生活品质倾斜。概括来说,城市更新在内涵上可以分为狭义和广义两个层次。

### (一) 狭义的城市更新

狭义的城市更新是指对城市中心区环境较差、规划落后、贫困人口较为集聚的区域进行清除、重建或改造,从而达到改善居民生活质量的目的。狭义的城市更新以美国、英国等西方国家在二战后大规模城市重建为代表。例如,美国在1954年《住宅法》(The Housing Act of 1954)中正式使用了城市更新(Urban Renewal)这一名词,其主要内容是针对都市中的贫民窟和颓废区进行住宅改造行动,手段上以拆除重建、整体复新和保存维护等方式为主<sup>[3]</sup>。英国二战后20年的城市更新政策也同样着重于物质环境的更新,推倒式重建成为典型的除旧换新的城市建设手段<sup>[4]</sup>。20世纪80年代以来,我国一些大城市所推动的“旧区改建”也是狭义城市更新的一种表现形式。根据《中华人民共和国城市规划法》(1989),旧区改建应当逐步

作者简介: 唐晓宏(1972-),女,华东师范大学城市与区域经济系,博士,研究方向: 区域经济、城市管理、城市规划。

改善居住和交通运输条件,加强基础设施和公共设施建设,提高城市的综合功能。该法虽然提出了城市的综合功能,一定程度上丰富了城市更新的内涵,但在实践中却仍然偏重于物质性的建设,对于传统文化的保护、人文环境的改善、产业功能的塑造均没有统筹考虑和统一规划。甚至有学者认为,如此大规模地推倒重建,形成了城市中心区过度开发、传统风貌丧失、社会网络破坏等问题<sup>[5]</sup>。不可否认,在当时的城市发展阶段,狭义的城市更新对于维护中心城的地位和美化城市环境起到了一定的积极作用,但并没能从根本上解决城市的可持续发展问题。

### (二) 广义的城市更新

广义的城市更新是指在某一城市区域通过产业转型升级、功能重构重组、生态环境改善,从而实现区域综合环境的持续改善和发展能级的整体拓展。例如,20世纪70年代《英国大都市计划》提出的“城市复兴”概念,更加强调城市经济活力的再生和振兴,恢复已经部分失效的社会功能,处理未被关注的社会问题,以及恢复已经失去的环境质量或改善生态平衡等<sup>[6]</sup>。21世纪以来,这种广义的城市更新理念越来越受到城市规划者的认可。人们逐渐意识到城市更新的目的是不仅是物质环境改善和经济增长,更重要的是它应该带来社会、经济、物质环境和文化等各个方面协调的、长远的、可持续的改善和提高<sup>[7]</sup>。2009年,我国深圳市政府发布了《深圳市城市更新办法》,办法明确指出城市更新的目标是进一步完善城市功能,优化产业结构,改善人居环境,推进土地、能源、资源的节约集约利用,促进经济和社会可持续发展。这也是国内城市首次系统的提出城市更新的范围、原则、类型和规划要求。由此可见,广义的城市更新在空间范围上也已经不在局限于某个独立的旧工业区或旧住宅区,而是拓展到了更大区域乃至整个城市功能的更新。

### (三) 我国城市更新的三种模式

从北京、上海和广州等大城市发展的进程来看,已经从追求快速城市化的空间扩张阶段进入追求城市品质提升的存量优化阶段,城市更新将成为推动城市可持续发展的重要动力。目前,我国城市更新主要呈现三种模式:

一是旧住宅区的综合改造和拆除重建。20世纪90年代以来,北京、上海和广州等城市开始大规模推进旧区改造。这些城市的旧区改造以“拆”和“改”为主要形式,“拆”是对房屋结构简陋、基础设施较差及没有保留价值的危旧房进行拆除改造,“改”是对城市规划予以保留、但建筑标准较低的房屋实施成套改造、平改坡和环境整治等旧住房综合改造。例如北京在《北京市老旧小区综合整治工作实施意见》中提出,“十二五”期间,将完成1582个、建筑面积5850

万平方米老旧小区综合整治工作。上海在《上海市旧区改造“十二五”发展规划》中提出,“十二五”期间将完成改造中心城区二级旧里以下房屋350万平方米左右,受益居民约15万户。广州市也在《广州市土地整治规划(2011-2015年)》中提出,到2015年通过建设用地整理,实施“三旧”(旧城镇、旧村庄、旧厂房)改造面积13834公顷。

二是老工业区整体转型和功能重塑。借助重大活动或赛事对老工业区进行整体改造,也是近年来我国城市更新的一种主要手段。例如,北京奥运会后,首钢石景山厂区于2010年正式停产,目前已将8.6平方公里的园区规划为“五区两带”,即工业主题园、文化创意产业园、综合服务中心区、总部经济区、综合配套区、城市公共活动休闲带和滨河综合休闲带。再如,上海世博园区占地面积5.28平方公里,原来是以钢铁业、石化工业和船舶业为主的老工业区,目前该区域正在打造集文化博览创意、总部商务、高端会展、旅游休闲和生态人居为一体的上海21世纪标志性市级公共活动中心。

三是开发区转型带动周边融合发展。我国许多开发区的建设都始于20世纪90年代,在建设初期基本上是以产业发展为核心的单一开发模式,较少注重产业功能与周边城市配套功能的均衡发展。但随着开发区规模的不断扩张,产城分割的弊端也日益显现,迫切需要通过周边融合发展来实现开发区的可持续发展。例如,上海张江高新区就曾在其“十一五”规划中提出,加强与唐镇、合庆镇等周边区域的产城联动,共同打造现代化科技新城;外高桥保税区也提出以森兰区域作为外高桥产城融合的核心载体,共同建设成为上海的国际贸易城。再如,2005年广州市在广州开发区的基础上,整合周边农村地区,设立萝岗区,区政府与广州经济技术开发区、广州高新技术产业开发区、广州出口加工区、广州保税区合署办公,实行“统一领导,各有侧重,优势互补,协调发展”的新体制。

结合北京、上海和广州的城市发展实践,作者认为在较长的一段时期内,以上三种城市更新模式将并存发展。但随着大城市中心城旧区改造的成本越来越高、难度越来越大,城市更新的进展将进一步放缓;而首钢石景山厂区、世博园区等这种动辄数平方公里的大面积整体开发的机会也将十分有限。下一步,以开发区转型升级带动周边融合发展的城市更新模式将更具潜力和效率。截至2012年,我国共有国家级经济技术开发区131个,省级开发区776个,在土地资源日益稀缺、产业结构日趋雷同的情况下,各地开发区都迫切需要通过转型升级,摆脱当前发展缓慢甚至停滞不前的局面,这也为我国的城市更新提供了巨大的发展空间。

### 三、开发区产城融合度评价思路和方法

作者认为开发区转型升级带动周边融合发展的城市更新模式，其核心要素和关键突破口就是产城融合。而为了明确区域城市更新的发展方向，应当首先对开发区与周边区域的融合发展状况做出客观评价，以找出其优势和不足。作者借鉴已有研究成果，对影响开发区产城融合发展的主要因素进行提炼，构建了产城融合评价体系，并以金桥经济技术开发区为案例，通过问卷调查对开发区产城融合的整体情况进行评价。

(一) 指标体系

作者根据评价指标体系的简洁性、代表性及数据可获得性等基本原则，构建评价指标体系。第一层次为目标层，即产城融合；第二层次为准则层，分别是交通与房价、基础配套、居住环境和休闲设施；第三层次是指标层，包括房价水平、交通条件、商业设施、教育资源、医疗服务、文化设施、体育设施、娱乐设施、居住条件、生态环境、安全保障等 11 项指标。

表 1 产城融合度评价指标体系

目标层	准则层	指标层
产城融合度 A	交通与房价 B1	交通条件 B11
		房价水平 B12
	基础配套 B2	商业配套 B21
		医疗资源 B22
		教育资源 B23
	居住环境 B3	居住条件 B31
		生态环境 B32
		安全保障 B33
	休闲设施 B4	体育设施 B41
		娱乐设施 B42
		文化设施 B43

(二) 权重设计

层次分析法 (AHP) 是由美国匹兹堡大学教授 T. L. Saaty 在 20 世纪 70 年代中期提出的，该方法将复杂问题分解为多个组成因素，并将这些因素按支配关系进一步分解，按目标层、准则层、指标层排列起来，

形成一个多目标、多层次的模型，通过两两比较的方式确定层次中诸因素的相对重要性，然后再转为对这些元素的整体权重进行排序判断，最后确立各元素的权重。本文通过层次分析法来确定各指标的权重 (见表 2)。

表 2 产城融合评价指标的权重

准则层 \ 指标层	B1	B2	B3	B4	各指标相对于总目标的权重 W
	0.3701	0.3451	0.1850	0.0999	
B11	0.667				0.247
B12	0.333				0.123
B21		0.2			0.069
B22		0.4			0.138
B23		0.4			0.138
B31			0.4		0.074
B32			0.2		0.037
B33			0.4		0.074
B41				0.6	0.020
B42				0.2	0.060
B43				0.2	0.020

(三) 合成方法

计算单个评价指标的赋值的基本公式为:

$$Q = \sum_{i=1}^m P_i X_i \quad i=1, 2, 3 \dots m$$

式中，Q 代表单个评价指标的赋值；P 代表某一

个选项的赋值;  $X$  代表受访者选择某一个选项的比例;  $m$  代表答案选项的数量。

计算产城融合度的评价的基本公式为:

$$D = \sum_{j=1}^n Q_j W_j \quad j=1, 2, 3 \dots n$$

式中,  $D$  代表产城融合度的评价;  $Q$  代表单个评价指标的赋值;  $W$  代表单个评价指标对应的权重;  $n$  代表评价指标的数量。

#### (四) 评价标准

对于分项指标, 将其得分情况划分为四个层次, 即比较满意 (80-100), 基本满意 (60-80), 不满意 (40-60), 很不满意 (40 以下)。对于产城融合度指数, 分为四个层次, 即较好融合、基本融合、产城失调以及严重失调。评价标准结合专家意见和调查问卷的补充调查, 明确以 60 作为衡量产城融合与否的分界点。高于 60 为产城融合, 其中, 60-80 为基本融合, 80-100 为较好融合; 而低于 60 为产城失调, 其中, 低于 40 为严重失调。

#### (五) 补充问题

该部分是对产城融合问题的进一步补充调查, 由 5 方面的问题组成, 如“该区域还有哪些急需完善的配套服务”、“该区域是否实现了产城融合”、“该区域在产城融合中主要存在哪些问题”等。通过这些补充调查, 既能够看出受访者对该区域产城融合的总体判断, 也可以帮助作者对产城融合评价指标体系进行

验证和修正。

#### 四、金桥开发区产城融合度评价的实证分析

金桥出口加工区是 1990 年经国务院批准成立的国家级经济技术开发区, 2012 年 10 月更名为“上海金桥经济技术开发区” (以下简称金桥开发区)。2012 年, 金桥开发区工业产值达到 1886.76 亿元, 约占浦东新区工业总产值的 1/5。2006 年以来, 金桥开发区进入了以产业转型、南北联动、区镇 (街道) 融合为主要思路的“二次创业”阶段, 有效实现了开发区的功能和产业向周边街镇辐射延伸、推进了开发区与周边区域的融合发展。金桥开发区与周边区域融合发展的案例在上海各开发区中具有较强的代表性和典型性, 其发展中的经验和问题可供其他开发区的转型升级和可持续发展提供借鉴和参考。

##### (一) 基本情况

作者向金桥开发区发放 120 份问卷, 回收有效问卷 102 份。从年龄结构来看, 30 岁以下的占受访者总量的 26.1%; 31-40 岁的占 37.5%; 41-50 岁的占 20.5%; 51 岁以上的占 15.9%。从职务职称来看, 高层管理人员占受访者总量的 11.4%; 中层管理人员占 29.5%; 基层管理人员占 22.7%; 高级和中级专业技术人员占 13.7%; 一般专业技术人员占 13.6%; 一线业务员工占 9.1%。数据表明, 本次调查样本覆盖群体的较为合理, 调查结果具有一定的代表性。

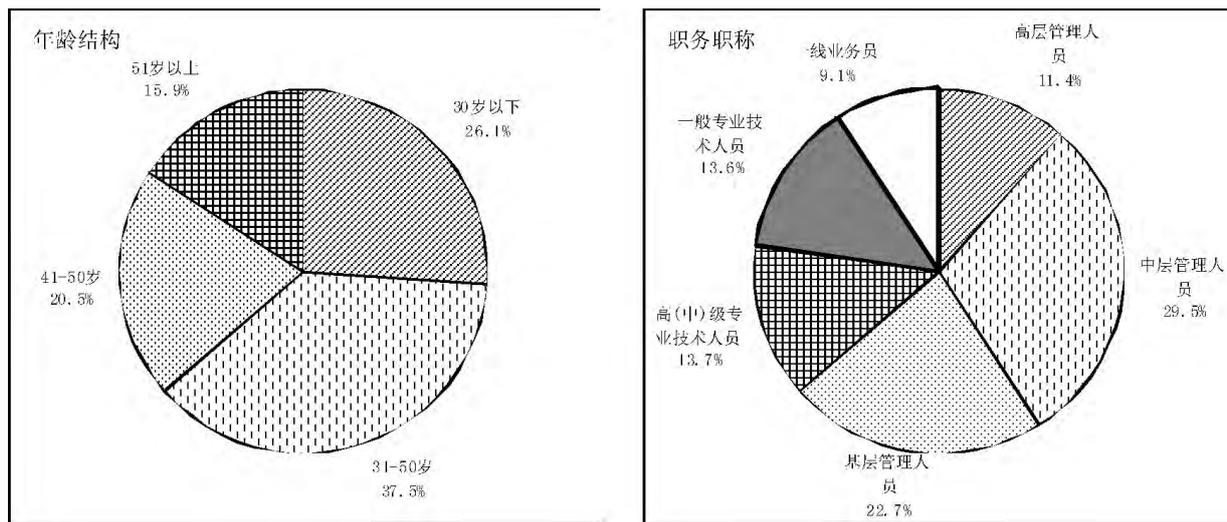


图 1 调查样本的年龄构成及职务情况

从受访者的通勤时间来看, 通勤时间 15 分钟以内占 18.2%; 通勤时间 30 分钟以内的占 25%; 通勤时间 45 分钟以内的占 19.3%; 通勤时间 1 小时以内的占 18.2%; 通勤时间 1 个半小时以内的占 11.4%; 通勤时间超过 1 个半小时的占 8.0%。

##### (二) 产城融合度评价

从产城融合度指数来看, 金桥开发区与周边地区的产城融合度为 70.5, 按照产城融合度评价标准, 属

于基本融合范畴。从各分项指数来看, 受访者对金桥地区的基础配套、居住环境和休闲设施的评价相对较高, 9 项指标的得分均在 70 以上, 其中, 居住条件得分超过 80 (为比较满意)。受访者认为对金桥开发区的交通条件评价虽然为基本满意, 但得分低于 70; 同时受访者认为金桥地区的房价水平偏高, 对该项指数的评价结果为不满意。

表3 金桥开发区与周边地区产城融合度指数

指标		指数	评价
产城融合度		70.5	基本融合
交通和房价	交通条件	69.1	基本满意
	房价水平	42.3	不满意
基础配套	商业设施	78.2	基本满意
	医疗服务	74.1	基本满意
	教育资源	76.4	基本满意
居住环境	居住条件	80.2	比较满意
	生态环境	78.4	基本满意
	安全保障	78.9	基本满意
休闲设施	文化设施	74.3	基本满意
	体育设施	75.9	基本满意
	娱乐设施	73.0	基本满意

(三) 产城融合中存在的问题

尽管从抽样调查的情况来看，金桥开发区与周边地区属基本融合范畴，并且有90.9%的受访者认为已经实现了产城融合发展，仅5.7%的受访者认为没有实现融合发展。但受访者普遍认为，金桥开发区与周边地区融合发展中还存在四个方面的问题，如开发区产业发展较为单一、开发区与周边地区产业发展脱节、周边地区基础设施和配套不完善、开发区与周边地区在规划和管理体制上缺乏统筹等。此外，41.7%的受访者认为，即便金桥地区的公共服务得到进一步的改善，也不会考虑就近居住，其中一个重要的原因就是家庭成员上班不方便。因此，加快发展金桥地区交通基础设施仍是未来促进该地区产城融合发展的重要方向。

五、金桥开发区带动周边城市更新的经验启示

从问卷调查结果来看，金桥开发区“二次创业”所带动的周边融合发展与城市更新基本上是比较成功的。究其原因，作者认为金桥开发区主要有以下五个方面的成功经验。

(一) 注重规划引领和统筹

高起点的科学规划和高强度的开发是金桥开发区走向成功的基础。金桥开发区注重战略先行，规划超前。在开发建设之初就制定了形态规划、产业发展规划和社会发展规划，使金桥区的规划开发具有科学性、系统性和规范性。“十一五”期间，在金桥功能区域<sup>①</sup>发展规划中又提出了联动周边发展目标，即形成以国际碧云国际社区为主体，以生活服务为主导功能为生活居住区；形成以教育、卫生、体育事业等为主导功能的居住和教卫服务区；形成以培育先进制造业产业

集群为主导功能的新型产业培育区。

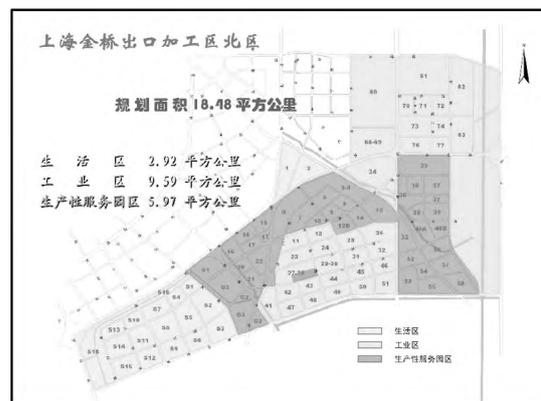


图2 金桥出口加工区北区规划

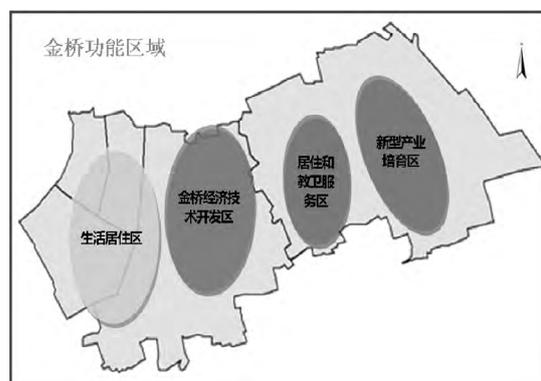


图3 金桥功能区域规划布局

(二) 主动进行产业转型升级

2012年，金桥出口加工区正式更名为金桥经济技术开发区，这不仅是名称上的简单变化，更是先进制造业、高端生产性服务业和城市功能进一步融合发展

<sup>①</sup> 金桥功能区域包括：金桥出口加工区、金桥镇、曹路镇、金杨新村街道、浦兴路街道、沪东新村街道。

的成果体现。近年来,金桥提出“优二进三”战略。“优二”,就是优化提升金桥开发区制造业能级,从“制造”向“智造”转变。“进三”,则是大力发展和金桥先进制造业密切相关的生产性服务业。金桥开发区的转型升级使得其工业总产值在全市的排名下降至第三位,但是其第三产业的比重却从5年前的10%上升为40%。

### (三) 积极推动周边资源整合

2010年,随着原南汇区并入浦东新区,浦东新区政府对开发区体制进行了重大调整。金桥开发区的整合了南汇工业园区、浦东空港工业园区(机场镇临空产业园区、川沙镇工业小区、祝桥空港工业区、老港化工工业区),管辖面积由27.38平方公里拓展为67.79平方公里,形成了一个先进制造业和现代生产性服务业为主导的产业组团。周边产业园区的体制整合和资源整合,成为金桥开发区带动周边产业发展的重要载体。

### (四) 打造区域产城融合标杆

金桥开发区经过20年的开发和建设,其内部基础设施已日趋完善。碧云社区是迄今上海规模最大、最具特色、配套功能最完善的国际社区,汇集了60多个国家和地区的1000多户外籍家庭居住。商业休闲方面有家乐福、欧倍德超市、标准英式橄榄球场、体育休闲中心等;教育方面有中欧国际工商学院、协和国际学校、平和双语学校等;医疗方面有中日合资的瑞东医院、华山医院、哈佛医学中心等。金桥开发区产城融合发展的示范效应也很好带动了周边区域配套设施的发展。

### (五) 积极探索区镇联动机制

早在2004年,浦东新区更好地发挥国家级经济技术开发区的辐射和带动功能,建立了金桥功能区域管理委员会,将一区(金桥开发区)二镇三个街道统一规划,联动发展,有力地推动了区镇联动的经济和社会发展。虽然浦东新区2010年统一撤销了六大功能区域管委会,但金桥开发区与周边区域“联合开发、利益共享”的联动发展机制已经逐步建立起来,不仅在产业方面,在推行城乡医疗、教育和文化等管理体制并轨,让城乡居民享有均等的公共产品和公共服务等方面也进行了有益探索。

## 六、结论和建议

作者认为,以开发区转型升级带动周边区域融合发展,将成为北京、上海和广州等大城市更具潜力和效率的城市更新模式。本文所构建的开发区产城融合度评价体系,不仅能够较好地评价开发区与周边区域融合发展的状况,而且为区域城市更新的过程中发现瓶颈问题和明确发展方向来说提供了一个较为科学和实用的分析工具。

上海市金桥开发区作为开发区带动周边城市更新模式的代表性案例,其发展过程中所取得的成功经验,对于其他城市开发区的转型发展具有重要借鉴意义。对于我国各大城市的产业园区而言,未来发展的重点不仅要在产业转型方向与城市总体功能定位相契合,更应在带动周边城市融合发展方面适应城市可持续发展的需要。一是要优化城市空间规划布局,改变开发区原有的低密度扩张和粗放式发展的模式,精明利用城市空间,通过优化调整主导产业位置、相关产业拓展空间、生活配套服务等功能区的空间布局,加强对各类要素在不同阶段的发展的预见性安排,将开发区和周边区域规划和建设成为用地集约、有城有业、生态宜居的现代化城市。二是要加快产业结构升级,探索建立集约高效的用地管理模式,形成产业链要素资源集聚、产业特色明显、综合配套能力完备的产业集群态势,加快发展现代物流、软件服务、电子商务、信息服务、工业设计等生产性服务业,推动制造业与服务业融合发展。三是要统筹完善城市功能配套,加快提升产业园区及周边的商业商务服务功能,完善生活、教育、医疗等配套环境,加强社区公共服务功能,优化完善交通基础设施建设。四是要创新统筹协调机制。协调各产业园区开发主体与周边区域管理主体的关系,构建联动园区内部、联动产业园区与周边相关镇区、联动产业园区与郊区新城的多层次联动格局,在重大项目引进、基础设施建设、人文环境塑造等方面形成共建共享、多元平衡的良性互动机制。

### 参考文献:

- [1] 彭再德,邻万里.城市更新与城市持续发展——兼论21世纪上海城市建设中的几个问题[J].城市规划汇刊,1995(5):56-61.
- [2] 阳建强.中国城市更新的现状、特征及趋向[J].城市规划,2000(4):53-63.
- [3] 盛成.苏州市被撤并镇区更新研究[D].苏州科技学院硕士学位论文,2012.
- [4] 深圳市规划和国土资源委员会.西方城市更新政策的演变及其对中国的启示[EB/OL].[http://www.szpl.gov.cn/xxgk/zcfg/fgzx/fgzxyj/201211/t20121121\\_77648.htm](http://www.szpl.gov.cn/xxgk/zcfg/fgzx/fgzxyj/201211/t20121121_77648.htm), 2012.
- [5] 刘欣葵.北京城市更新的思想发展与实践特征[J].城市发展研究,2012(10):5-12.
- [6] 陈萍萍.上海城市功能提升与城市更新[D].华东师范大学硕士学位论文,2006.
- [7] 李保华.旧城区街区空间改造方法分析[D].郑州大学硕士学位论文,2007.

(编辑校对:孙敏 吴洪敏)