

城市产业转型与空间重构的比较研究

——以延吉、通化、香河、安丘为例

徐会夫

[摘要] 伴随经济全球化、区域一体化的快速推进,城市产业转型已成为当前我国大中城市普遍关注的课题,以新区(城)开发为主的空间重构已成为当前我国大中城市的普遍选择。但由于近几年大量新区空城、鬼城的出现,国家新型城镇化文件要求严控城市土地增量开发,注重对土地存量价值的挖潜。研究以延吉、通化、香河和安丘四个城市为例,详细阐述了其产业转型过程和空间重构策略,比较分析了产业转型、空间重构的绩效及两者的互动关系,提出城市规划迫切需要加强物质空间的适应能力建设和空间重构的治理能力建设,以支持产业转型。

[关键词] 产业转型;空间重构;比较研究;延吉;通化;香河;安丘

[文章编号] 1006-0022(2015)S0-0014-04 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

A Comparative Study Of Urban Industrial Transformation And Spatial Reconstruction: Yanji, Tonghua, Xianghe And Anqiu Example/Xu Huifu

[Abstract] With the economic globalization and the rapid development of regional integration, China's urban industrial transformation has become a common concern of current Chinese cities, and new district (city) development has become a popular choice of current Chinese cities. But in recent years, a large number of empty cities and ghost cities came into being. The national government had to take new urbanization policies which focused on balancing the value of new development land and the stock of land. I recently participated in the preparation of four cities' comprehensive planning. This paper elaborates the industrial transformation stories and spatial reconstruction strategies of these four cities, and takes a comparative analysis of performance and interaction of these urban industrial transformation and spatial reconstruction. Through these case studies, it is concluded that urban planning has an urgent need to strengthen building adaptive capacity of physical space and mobilizing governance capacity for spatial reconstruction.

[Key words] Industrial transformation, Spatial reconstruction, Comparative study, Yanji, Tonghua, Xianghe, Anqiu

以《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》为转折点,以1992年“南巡讲话”为起点,以2033年我国人口数量将达到最高峰为终点,我国城镇化的快速增长大致可以分为前后两个20年:前一个20年时间段为1992~2013年,经济主要呈现外向型、外延式的增长,空间发展以增量拓展为主;后一个20年时间段为2014~2033年,经济将主要呈现内需型、内涵式的增长,空间发展将呈现增量、存量的平衡发展。

本文关注的是城市层面的产业转型和空间重构的互动关系。笔者结合近几年负责编制的延吉、通化、香河和安丘四个城市总体规划,详细阐述了这些城市的产业转型故事和空间重构策略,比较分析了这些城市产业转型、空间重构的绩效及两者的互动关系。通过四个案例的比较分析,笔者发现,尽管不同的城市有着不同的产业转型故事,但为更有效地发挥支持产业转型的作用,城市规划共同面临两个方面的能力建设:物质空间的适应能力建设和空间重构的治理能力建设。

1 四个城市的产业转型过程

由于各自发展阶段、面临问题和发展形势的差异,四个城市的产业转型有着不同的特点。

1.1 延吉:向现代服务业的转型

延吉第三产业就业主导的现象非常显著,就业比重由1990年的42.1%、2000年的65.8%增加到2011年的77.6%。出现这种现象的原因是:凭借语言优势,延边朝鲜族自治州在韩国、日本等海外地区以及青岛、北京等国内大城市的劳务人员接近30万人,占全州城乡就业总人口的30%以上。异地的劳务收入通过购房、购物等形式在延吉消费,进而带动了延吉房地产业、餐饮娱乐业和商品零售业等消费性行业的繁荣发展。驱动这种发展模式形成的是延吉境外的劳动力市场和基于消费的经济增长,有利有弊。好的方面是实现了部分群体异地就业,促进了地方经济的繁荣,带来了先进的技术

[作者简介] 徐会夫,硕士,高级规划师,现任职于中国城市规划设计研究院,美国波特兰州立大学访问学者。

和理念。不好的方面是城市产业低水平的普遍化和城市发展缺乏持续的动力，具体表现在：人才和高附加值环节流失；朝鲜族人口比例下降，不利于民族稳定；发展的外部不确定性增加；劳动力市场成本上涨，抑止了本地工业的发展。因此，延吉需要改变这种消费主导型的发展模式，积极发展现代服务业等高附加值产业，构建生产、消费平衡发展的综合性经济体。

凭借教育、人才、语言及成本等多方面的优势，延吉对韩软件外包业的发展潜力巨大，但由于受网络带宽条件的门槛限制，2006年延吉IT企业仅有70家左右，且以中小型企业为主。为了推动延吉软件业的发展，2007年延吉市政府提出了建设中韩软件产业园的设想，重点发展软件与信息服务外包、特色应用软件、中小企业孵化和软件人才培养等产业；计划在未来5年内，争取进驻园区的软件企业达到200~300家。截至2013年底，延吉软件业已突破网络带宽的门槛约束，成功举办了八届中韩IT论坛；同时中韩软件产业园已得到国家批复，被认定为吉林省信息产业园，享受国家级服务外包示范城市待遇，并得到发展软件产业和服务外包的政策支持。

1.2 通化：向优势产业集群转型

改革开放以前，通化建立了吉林省最大的钢铁厂，而通化葡萄酒在20世纪60年代畅销全国。改革开放后，通化鼓励官员下海，掀起了民营经济的发展浪潮，一大批企业包括通化东宝药业、修正药业等纷纷成立，成就了通化“中国医药城”的美誉。但是，随着市场竞争的加剧，城市对企业的支持已不能局限在简单的放权改制等“搞活”政策方面，必须从产业集群（园区建设）、公共服务等更高层次上支持企业的发展。

因此，从2004年开始，通化果断提出了建设医药城、钢铁城和葡萄酒城的战略构想。从实际发展情况看，依托

长白山资源环境优势的产业集群（医药、葡萄酒、人参、大米和生态旅游）、健康产业 发展迅猛。相比而言，钢铁产业则发展缓慢，占全市规模以上工业增加值的比重由2007年的32.7%下降到2012年的21.2%。

1.3 香河：向区域多元产业转型

2008年前后，香河的土地供应总量、土地供应结构出现了显著的变化。2008年之前，香河土地供应以工业为主，供应总量为几十公顷；2008年以后，以大型区域房地产为主的项目集聚香河，土地供应转为以住宅为主，供应总量增加到上百公顷。针对新的发展形势，2011年香河第十次党员代表大会提出“坚持科学发展，推进富民强县，建设幸福家园”的发展思路，全力打造“家具产业之都、新兴产业高地、休闲商务新城、生态宜居家园”，香河由此开始了由区域单一房地产业向区域多元产业的艰难转型。

经过近两年的调整，香河向区域多元产业的转型发展呈现好态势：从建设用地统计看，2012年工业用地面积达到1790亩（约1.19 km²），远远高于2011年的150亩（约0.1 km²），占总建设用地面积的比例由2011年的10.8%增加到2012年的27.8%；从GDP和公共财政收入的增长情况看，2012年GDP和公共财政预算收入比上一年分别增长10.4%、25%，高于廊坊全市同期9.7%、22.7%的水平，逆转了前几年香河与廊坊第一梯队县市差距持续拉大的趋势。

1.4 安丘：向再工业化转型

20世纪90年代末期，安丘推行企业改制，绝大多数工业企业改制后衰落，导致目前安丘工业发展明显落后于周边其他县市，财政收入占潍坊全市的比重持续下降。特别是国家取消农业税后，安丘由20世纪90年代初中期的全国百强县衰退为需要财政转移支付的贫困县。

为扭转工业严重落后的局面，2012

年安丘市政府工作报告提出坚持“工业立市”战略不动摇，安丘开始了向再工业化的艰难转型。2012年，安丘GDP增长速度在潍坊12个县市区中排名第5位，尽管高于2011年第11位的排名，但仍然落后于潍坊全市的平均水平。

2 四个城市的空间重构策略

针对各自的产业转型要求，四个城市均采用了相似的空间重构策略：建设产业新城（区）、重构城市空间以及为产业转型提供空间支撑和服务平台。

2.1 延吉：建设西部新区

长期以来，延吉空间开发一直局限在中心区半径为3 km的空间范围内。除消费型产业高度依赖人气外，行政区划分割是造成这一现象的一个主要原因。为带动延边全州的发展，做大做强延吉，2009年龙井朝阳川镇被划入延吉，为延吉城区的西扩提供了充足的空间。延吉总体规划（2009—2030年）提出了城区西拓、增强辐射，构建西部新区的空间战略。

近年来，延边行政文化中心、延边州体育中心、延吉高铁站及朝阳川污水处理厂等重大设施相继开工建设，延吉朝阳川机场的搬迁选址、延吉至长白山高速公路建设两项重大工程的启动，将使西部新区的用地条件和交通条件得到进一步改善。2013年8月，西部新区迎来了重大发展机遇：朝阳川镇入选吉林省特色城镇化示范城镇。按照吉林省政府文件（吉政发[2013]24号）的要求，示范城镇将享受管理权限、土地政策、农民进城、产业发展、基础设施及财政税收等方面的扶持政策。为落实示范城镇的建设要求，延吉已决定将职教园区、医院、重点学校和行政办公等近期新建的重大设施全部集中布置在西部新区，试图通过改善西部新区的生活配套设施达到短期内集聚人气的目的。

2.2 通化：构建长白山健康产业园区

由于通化市区可建设用地高度紧缺，城市建设长期以存量改造为主，空间结构调整严重滞后。通化总体规划（2009—2030年）提出拓展空间发展框架，在都市区（核心区）范围内进行人口、产业和各项设施的布局，通化市、通化县共同打造“一区多园”的长白山健康产业园区，为医药等产业的转型升级提供空间平台。

为配合长白山健康产业园区战略的实施，2011年8月，通化经济开发区更名为通化医药高新技术产业开发区；2012年8月，通化医药高新区创业服务中心成立，将为孵化科技型企业和入孵企业提供全方位的综合服务，推进“产学研”合作和科技成果转化。目前，跨市县的通化医药高新技术产业开发区正积极争取晋升为国家级高新区。

2.3 香河：建设运河新区

香河城市发展的主要动力来源于家具产业。2011年，家具产业用地面积约为县城建成区总面积的30%。香河总体规划（2013—2030年）提出利用滨河优势，实现城区西拓、滨河发展，建设包含家具产业在内的特色产业发展带。

2007年运河大道开工建设，2009年香河经济开发区向东扩区，这些工程标志着运河新区进入了全面建设阶段。为配合运河新区滨河发展，北运河、潮白河香河段治理工程已进入可行性研究论证阶段。目前，运河新区先进制造业建成区面积已达1 km²，公共文化建筑、健康休闲养老设施等重大项目已在运河新区特色产业发展带选址建设。

2.4 安丘：构建南北双工业区

2001年以前，安丘建成区集中在汶河南岸。2001年，安丘市委、市政府决定跨越汶河向市北区发展，建设经济开发区，将老城区内一、二类工业迁往经济开发区，在2~3年的时间内奠定了

汶河南北两区并置的空间格局：老城区（汶河南区）以生活居住用地为主，市北区（汶河北区）以工业用地为主。安丘在2002~2012年的10年间，老城区无大规模建设；而市北区除工业项目外，办公、学校和居住用地都有一定的拓展，但由于住宅入住率低，整体严重缺乏人气。

2012年，为深入实施“工业立市”战略，安丘确定了汶河南北两区工业发展齐头并进的工作思路。除开发区外，市北区在开发区东北部设立高新技术产业园，重点发展电子电器、精密机械和石化产品等高新技术产业；在老城区南部设立城南工业园，发展定位是先进机械制造业和高新技术项目集聚地。目前，高新技术产业园已为项目落户打下了基础；城南工业园内已落户一大批先进机械制造项目，初步形成了以生产发动机、发电机及装载机等终端产品为龙头的制造业产业集群。

3 四个城市的比较分析

3.1 城市产业转型

延吉向现代服务业的转型已取得了一定的成绩，这主要体现在对韩软件外包领域。由于网络带宽门槛的突破，延吉软件外包逐渐由中低端环节（图片处理）向中高端环节（动漫制作）升级，软件企业数量、就业人数都取得了大规模的增长。延吉边境旅游也于2013年取得了突破性进展，新开通了延吉至海参崴的包机航线，延吉至朝鲜平壤的包机航线也恢复通航。

通化向优势产业集群的转型可以说是喜忧参半。钢铁城的建设目标略显“一厢情愿”，但依托长白山区资源环境优势的产业集群发展迅猛，年均增长超过20个百分点，成为拉动经济增长的主要力量。

香河向区域多元产业的转型取得了一个好的开端，但转型之路充满不确定性。这在很大程度上是由于香河紧邻北京的区

位而促成的。首都北京相关政策的略微调整都会对香河造成巨大的冲击，使得香河难以稳定地实施自身的发展战略。

安丘已吹响了再工业化的号角，“工业立市”的战略得以全面实施。曾经由于良好的农业基础和生态环境的约束（潍坊水源地），使安丘错失了上一轮工业化发展的机遇。在生态文明建设和最严格的耕地保护新要求下，安丘需要探索一条生态环保、工农互促的新型工业化道路，这无疑是一条漫长的、充满艰辛的后发赶超之路。

3.2 城市空间重构

延吉近几年的大型商业项目无一例外都选址在老城区。即便是政府主导的西部新区公共设施异地新建项目，其资金也大多来源于老城区原有土地的转让收益。由此造成的结果是西部新区的建设不但没有疏解老城区，反而进一步增加了老城区的开发强度和人气。这说明延吉高度依赖人气的消费型经济模式不是短期可以改变的。若西部新区缺乏短期可以集聚人气的新兴产业或重大设施（大专院校、重点高中）的支持，就不可能在3~5年内取得如政府预期的突破性进展。

通化最大的问题是市区缺少成规模的战略性开发用地。通化空间重构的关键是在市区外寻找集中成片的可开发用地，然后促成都市区市县之间的合作。目前，跨市县的通化医药高新技术产业开发区申报国家级高新区为通化破解空间局促的问题提供了一个绝佳的契机。

香河运河新区已步入稳步实施的阶段。但是，在强势的区域房地产业面前，运河特色产业带上的其他产业发展相对缓慢。积极提高政府自身的调控能力，确保多元产业的平衡发展，是香河需要应对的长期挑战。

安丘南北工业新区建设迅速得以实施。市北区高新技术产业园（距潍坊高新区10~15 km）的发展在很大程度上依

赖于淮安一体化和区域交通(济青高速公路南分流线和淮安市郊铁路)的推进状况;城南工业园虽更靠近市域农村腹地,具有较充足的城乡劳动力供给可能,但仍需要与优势农业资源“争地”,这将成为城南工业园进一步发展壮大的制约因素。

3.3 产业转型和空间重构的互动

延吉的产业转型和空间重构之间尚没有形成良好的互动关系。以软件为代表的现代服务业在老城区延续发展;西部新区的发展依然局限于政府主导的公共建筑,与新兴产业培育相互促进、融合发展的良性局面没有形成。

通化的产业转型和空间重构是一体的。通化以医药为主的健康产业优势明显,发展迅猛,但相对而言,承载健康产业发展的空间平台则构建缓慢。2013年,通化医药高新技术产业开发区联合周边县市采用“一区多园”的方式,申报国家级高新区,若能成功,将有利于实现产业转型和空间重构的同步发展。

香河产业转型和空间重构之间尚没有实现协调发展。尽管运河新区建设稳步实施,但新兴产业发育迟缓,多元产业发展不平衡。区域房地产业一枝独秀,超前其他产业发展,高昂的配套成本将对未来的财政造成巨大的压力。

安丘的产业转型和空间重构也是一体的。安丘再工业化思路得以确立,南北工业齐头并进的工业新区已经或准备接纳企业的入驻。尽管如此,由于激烈的区域竞争,安丘后发赶超的再工业化道路依然充满不确定性。

4 结语

产业转型是空间重构的原动力,空间重构可以为产业转型提供更好的服务平台。这就要求城市规划需要具备足够的空间调控能力,进而保障产业转型和空间重构之间的良性互动。从以上案例

分析可以发现,物质空间的适应能力和空间重构的治理能力尤为重要。物质空间的适应能力应对的是城市外部环境的快速变化,空间重构的治理能力指的是城市内部各主体协调一致应对挑战和提供服务的能力。前者如香河,面对强大的区域化新动力,需要构建一个弹性的、承载力更大的空间框架;后者如通化,面对土地高度紧张的压力,需要在都市区范围内通过协商构建互利共赢的合作园区。

同时,也看到在应对产业转型的挑战时,城市往往选择建新(城)区的方式,但这种方式往往粗放、存在相当的风险,如延吉西部新区,由于缺少人气,大量的政府公共设施将长期得不到有效使用;再如安丘,尽管现状开发区具有巨大的挖掘潜力,但政府仍选择更容易操作的建新区的做法。在未来征地需要更高成本、更多协商的新形势下,在外向型、外延式的增长向内需型、内涵式的增长转变的过程中,任何一个城市都需要处理好新(城)区开发和旧区改造的关系,做到增量用地和存量用地的平衡发展,才能更好地实现产业转型与空间重构的良性互动。■

[注 释]

通化医药企业发展面临的外部问题:企业规模扩大后,营销与科研外移趋势明显;企业之间缺乏协调与合作;医药产业链不完整,包装、印刷和医药物流等相关服务产业不配套;公共信息和研发平台建设滞后,企业成本增加。

通化于2007年就拥有72家通过GMP认证的医药生产企业,7家医药企业股票上市或协同上市;通化葡萄酒的生产有70年的历史,曾作为国宴酒,与茅台、五粮液齐名,享誉中外;拥有新开河人参——我国唯一的人参类驰名商标和东北最大的人参交易市场;拥有梅河大米、柳河大米等知名品牌;拥有高句丽世界文化遗址、龙湾火山口湖群等生态旅游资源。

健康产业是以满足公众健康需求为目的的新兴产业,涉及保健食品、医药保健用品、绿色食品和绿色环保产品等多个领域,是

目前国民经济中成长性最好、最具发展活力和前途的产业。

1997~2002年,安丘限额以上企业由207家降至87家,工业生产总值由104亿元降至69亿元;5年时间,安丘工业生产总值下降33%,成为潍坊8个县市中相对地位下降最快的一个。

距延吉中心区西侧6~7km处,即为龙井(朝阳川镇)的行政管辖范围。

1996~2007年,通化存量改造用地显著高于增量建设用地,其中存量改造用地面积为540hm²,增量建设用地面积为300hm²。根据新版通化总体规划(2009—2030年)的界定,通化都市区包括通化市以及周边通化县、柳河县和集安市的部分范围,总面积为5984.1km²。

2009年7月15日,经河北省政府第39次常务会议批准,香河经济开发区的面积由4.44km²扩展至12.7km²,规划面积为26.8km²。扩区后的开发区形成了以第一城、京东第一街为主的商务会展区,以国际运河生态城为主的健康休闲度假区和以先进制造业、高新技术产业为主的运河工业新区。

2003年,安丘建成区总面积为29.2km²,其中汶河南区面积为15km²,汶河北区面积为14.2km²(工业用地面积为9.5km²)。

[参考文献]

- [1] 王旭,罗震东.转型重构语境中的中国城市发展战略规划的演进[J].规划师,2011(7):84-88.
- [2] 仇保兴.城市转型与重构进程中的规划调控纲要[J].城市规划,2012(1):13-21.
- [3] 李郁,符文颖,刘宏锋.经济全球化背景下的产业空间重构[J].热带地理,2009(9):454-459.
- [4] 秦菲菲,杨山.县域产业结构升级与空间重构——以江苏启东市为例[J].经济地理,2013(1):119-125.
- [5] 郑国.中国开发区发展与空间重构:意义与历程[J].现代城市研究,2011(5):20-24.

[收稿日期]2015-04-20