

长沙市新城区“产城融合”问题研究

李育青

(湖南师范大学 资源与环境科学学院,湖南 长沙 410000)

[摘要]长沙市新城区建设在发展思路上应着重体现增量发展的概念,针对目前产城融合发展存在着功能单一、配套设施缺乏、住房入住率低、区域内外联系困难、人才吸引难度大等问题,对职住、居住配套、生产职能和服务职能等社会结构、空间结构和产业结构进行多元匹配,以推动产城融合,促进新城区健康发展。

[关键词]长沙市新城区;产城融合;增量发展

[中图分类号]F205 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2016)06-0047-04

Research on Problems of Integration of Industry and Cities in Changsha's New Urban District

LI Yuqing

(School of Resource and Environmental Science, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: The new urban development in Changsha should focus on the concept of incremental development. In view of the problems existing in the integration of the city, such as single function, lack of supporting facilities, low occupancy rate of housing, difficulty in connecting the inside and outside of the region, unenough talent attraction, etc. The social, spatial and industrial structure should multiple matched from the job, living facilities, production functions and service functions, in order to promote the integration of production, as well as the healthy development of new city.

Key words: new urban district in Changsha; integration of industry and cities; incremental development

进入“十三五”,伴随着城镇化进程加快,我国城市发展出现了较为普遍的产城分离现象,引起了社会各界的高度关注。根据中国知网的检索结果,以“产城融合”为关键词的相关论文已达304篇(检索时间截至2016年6月5日)。可见,产城融合已是当前学术界热点问题,但产城融合并不是一个新的概念。然而,学术界关于产城融合的研究大多以产城融合的实现意义、基本理念、发展策略、产城分离存在的问题及原因等方面为研究内容,对新城区产城融合建设面临的问题的系统性研究则相对较少,在研究内容上也还有一些不足之处,新城新区的产城融合发展尚未形成科学系统的规划理论体系。基于此,文章结合所参与的“长沙市产城融合建设及其政策创新研究”项目实践,简要分析概括

了长沙市新城区产城融合地理空间存在的主要问题,并提出几点政策层面的发展建议,以期对长沙市新城区的跨越式发展提供参考与借鉴。

一 产城融合的定义及内涵

产城融合是在我国社会转型升级、经济提速换挡的背景下,相对于产业发展与城市空间扩张脱节即产城分离提出的一种发展思路。张道刚起先提出其理念,他认为城市化与产业化要有相应的匹配度,不能一快一慢,脱节分离,最终实现城市与产业双向融合。^[1]姚南认为产城融合是满足居民生产、生活需要的条件下,对产业与城市在空间、用地和功能上的布局进行统筹安排,从而形成共生共融、良性互动的发展局面。^[2]刘瑾、耿谦、王艳将产城融

收稿日期:2016-10-11

作者简介:李育青(1991-),女,湖南茶陵人,湖南师范大学硕士研究生,研究方向为人口、资源与环境经济学。

合界定为“以产促城,以城兴产,产城融合”。^[3]欧阳东,李和平,李林等对此观点进行了补充说明,认为产城融合是以优美的生态环境为依托,以现代产业体系为驱动,将居住、商业、生态、文化、休闲、娱乐、创新、公共管理与公共服务等生产性和生活性服务有机融入园区发展中,形成多元功能复合共生的新型产业园区乃至新城(区)。^[4]

综上所述,对产城融合概念来说,业界虽无确切的定义,但核心理念是一致的,即产业和城市的协同发展。一般来说,产城融合是一种产业发展与城市功能协调同步推进的科学发展状态,要求产业与城市功能融合、空间整合,其内在机理实际上是城市空间、功能在区域经济动态发展中的体现。主要有三个特征:一是城市与产业共生;二是生活与就业并存;三是制造与服务互动。^[5]简而言之,产城融合可概括为产业结构、空间结构和社会结构的相互融合。其中,产业结构是动力;驱动城市更新和完善功能配套,并进一步提升土地利用价值,影响空间结构分异。空间结构是载体;城市空间是人们生产生活的现实基础,承载产业、人居空间和发展产业经济,而城市空间功能与产业职能的融合有助于产业的创新发展。社会结构是保障;城市人口的数量与质量是城市发展的基础,同时居民的教育结构也决定了城市结业需求度的匹配度,不同物质生产方式对产业、生活空间需求不一,而社会人口结构的分层也将造成居住、休闲空间的多样化。

二 新城区产城融合发展现状分析

根据对长沙市新城区现状发展情况和未来发展趋势判断,产城融合建设的新城区分为两类:起始型新城区、发展型新城区。

(一)起始型新城区

包括高铁新城、望城滨水新城、洋湖垸生态新城。以高铁新城为例,新城位于长沙市东南部、浏阳河畔,是长沙市“一主两次六组团”中黄梨组团的核心区域。根据《高铁新城总体规划》,规划范围主要包括雨花区黎托街道、东山街道和长沙县黄兴镇部分地区,总建筑面积约46.9平方公里,以浏阳河为轴,划分为东区(黄花片)和西区(武广片)两大片区。作为高铁片区的发展核心区,未来高铁新城将以高铁南站和国际会展中心为发展引擎,突出发展现代产业,大力推进与先进制造业相匹配的现代生产服务业、总部经济、会展旅游、互联网产业、特色金融、文化创意、电子商务等现代新型产业体系,打造一个分区合理、形象突出、操作性强、交通便捷、环境优质的区域CBD综合发展区。现已建成京广、沪昆客运专线,预留长渝高铁接口;目前日均客流量8万人,高峰期达9万人,日均开行列车398

列,在沪昆高铁、厦渝高铁、长沙地铁、城际轨道和机场专线全面建成后,客流量可达10万人次/日,发展势头强劲,但由于行政分割不合理,导致片区开发滞后,现代服务业发展明显不足。

(二)发展型新城区

包括梅溪湖国际新城、滨江新城。

1. 梅溪湖国际新城

位于长沙大河西先导区的核心位置——梅溪湖,片区定位为长沙市次中心,规划打造国际服务区、科技创新城。项目总占地约11452亩,总建筑面积约945万平方米,其中住宅面积约710万平方米,商业商务面积约240万平方米;涵括高档住宅、酒店式公寓、超五星级酒店、5A级写字楼、科技创新中心、文化艺术中心等众多顶级业态。当前,由于新城整体规划用地结构失衡,建设时序方面以房地产为主,产业发展滞后,且对外交通也不够通畅,导致片区功能相对单调,现代城市高端功能不足,居住区入住率还比较低,产城不融合问题相当突出。

2. 滨江新城

位于长沙市区湘江西侧,是大河西先导区核心区的起步区,定位为中心金融区,规划区面积6.7平方公里,拟打造成以现代金融商务功能为核心、以文化休闲和旅游综合商圈为引擎、以都市居住为依托的复合型新都会中心。依据项目规划来分析,其规划用地结构基本合理,区域内部规划的金融中心在建,规划层面产城基本融合,但由于诸多设施在建,片区功能配套不足,缺少文化娱乐设施,现入住率偏低,人气不足。

三 新城区产城融合面临的主要问题

2014年,按常住人口计算,长沙市人均GDP达107683元(折美元17516美元),根据钱纳里工业指标体系对人均GDP的判断,长沙市已进入到高收入和后工业发展阶段。但从整体上来看,长沙市诸多新城在城市发展过程中未能充分发挥“疏散中心城区人口、发展城市多中心”的功能,出现了诸如缺乏产业支撑,成为“空城”“睡城”等诸多问题。

(一)功能单一

当前,长沙市规划范围内的新城区大体可以分为两类,即居住新区和行政新区。其中,居住新区主要履行居住功能,行政新区作为城市的行政中心主要以行政功能为主,这两类新区都缺乏实体产业支撑,区域内部就业能力吸纳不足,不能满足新区持续发展的需要,导致了“有城无产”的困境。在居住新区人们往往居住在新城,工作在老城,白天新区人气严重缺乏,成了名副其实的“睡城”;而行政新区则刚好相反,由于生活性服务设施缺乏,人们大都上班在新区,晚上回老城居住,新城区长时间

无法形成居住人口集聚,成了名副其实的“鬼城”。这两种居住与就业分离的现象,都会使得新城区“潮汐现象”明显,大大的加剧了城区的通勤压力,对新城区产城融合建设造成了很大的不利。

以梅溪湖国际新城为例,根据《梅溪湖国际新城项目方案介绍》分析,其规划用地结构失衡,且建设时采取“摊大饼”似的方式,通过房地产开发和政府部门搬家来推动新区建设,这在一定程度上分担了岳麓主城区人口分流的功能;然而这种基于短期经济效益,而重房产开发、轻产业培育和生产环境配套搭建的发展模式,使得梅溪湖国际新城产业带动乏力而住房空置率高,从而导致了梅溪湖现今“鬼城”和“有城无市”的空城化局面。

(二)配套设施缺乏

基础设施是经济社会发展的重要物质条件。^[6]处于起步阶段的新城区底子薄、资金少,同时,由于新城区行政管理权限分割不尽合理,新区开发在空间管制和开发管理模式上也存在着诸多制约因素。因此,在公共基础设施开发建设上,各新城区往往只注重项目本身配套设施的建设,却忽视了相关从属功能和综合服务设施的配套建设,新城区普遍存在生活设施和公共服务设施供给不足的问题,规模和集聚效应匮乏,导致新城区的社会事业发展与城市人口结构调整失衡,难以适应城市发展需要。

纵观长沙市几大新城区,在配套设施建设上都存在严重的不足。空港新城由于尚处于起步建设阶段,主要以机场服务业为主体,而缺乏高水平的配套服务,片区开发相对滞后。洋湖垸生态新城、梅溪湖国际新城、滨江新城这三个新城区由于离主城区相对较近,为了节省成本,其公共设施在开发建设上主要还是依托主城区,但随着规模的不断扩大,新区城市公共服务设施明显不足,难以支撑新城区的发展需要;洋湖垸生态新城住宅开发比重过高,商业服务用地占比偏低,公共服务功能发育不足;梅溪湖国际新城主要是开发业态以房地产为主,现代城市高端功能不足;滨江新城由于诸多设施在建,且房地产开发较快,导致片区功能配套不足,商业服务设施匮乏,缺少文化娱乐设施。望城滨水新城原为县域经济区域,且距离中心城区比较远,基础设施和公共服务欠账较多,发展相对滞后,城市功能有待进一步提升。

(三)住房入住率低,人气不足

新房入住率和职住分离比是判断产城融合的重要指标。按照国际惯例,商品房空置率在5% - 10%之间为合理区,10% - 20%之间为空置危险区,20%以上为商品房严重积压区。^[7]而城市化过程中居住与就业的不同步性、新区新建居住职能过于单一是城市新区职住分离现象形成的主要原因。

与老城区相比,新城区正处于开发建设的初期,政府“摊大饼”似的开发模式,将城市郊区周边许多农村区域直接规划为城市新区范围,使得许多未经职业和空间转换的农村人口直接转变为市民,而政府在对新城区市民及从业人员的安置上,缺乏系统的规划,只侧重于拆迁农民住房的安置以及市场化的商品开发,对未来相关产业员工住房的安排考虑不周,公共服务设施建设缓慢,产业支撑乏力,对在新城区的从业人员缺乏吸引力,难以实现新城区人口集聚,导致新区实际住房率偏低,人气不足。据2013年有关部门实地调研数据统计,长沙新区部分楼盘空置率达40%以上,而梅溪湖新城更是被称为“鬼城”,区内入住率不到10%。

(四)区域内外联系困难

新城区开发建设初期,很多规划设施还在建或待建,区内还未形成完备的综合交通体系,这不仅给新区规划建设带来了很大不便,也在很大程度上影响了新城区产城融合水平。现今,长沙市各新城区在区域道路交通建设上的缺失主要表现为三点:一是新城区交通组织类型单一多以公路交通为主,城市主干道也已高标准快速路为主,区域外点对点进入通达性很高,但区域内部各功能区之间的公交网络建设系统亟需完善。二是缺乏宜人的步行系统以及公共交通的系统组织,导致新建区城市活力严重不足,都市社区及城市生活无法形成。三是对接主城区的交通对接点数量较少,且车多路窄交通容量有限,很容易造成拥堵;同时,部分新城区由于受地理环境制约外围交通在规划上不尽合理,对外联系被局限于几条有限的重要通道上,难以满足新城区居民出行需要。

(五)人才吸引力不够

新城区在城市环境方面与母城区相比存在较大的缺失,很难吸引科研机构及相关人才驻足。如何塑造新城区特色形象,提升新城区城市环境,加大新区对高科技人才的吸引力,从而加快新城区产城融合的进程,是新城区开发建设面临的新挑战。而长沙市各新城区在规划建设上普遍缺乏鲜明特色的文化环境,功能单一且产业支撑乏力,导致新城区就业人口结构单一,不利于增加外地从业人员对新城区的认同感与归属感。同时,社会组织薄弱、社会治理缺失,也是造成新城区人才吸引力不够的主要原因之一;与老城区相比,新城区缺乏传统城市发展的物质基础,也未形成与之相对应的社会结构,加之人口流动性大,社会保障不健全、社区关系尚未形成,当地的社会组织也没有足够的力量妥善解决较为复杂的社会问题,区域内部社会治理难度大,维稳成本持续走高。

总的来说,长沙市新城区产城融合发展存在的

诸多问题,而造成这种“产城分割”现象的根本原因就是产业与城市发展关系的失衡,不同步、不协调。在当今经济变速换挡、社会深刻转型的背景下,城市新区的设立不仅体现为国家政府对城市发展的一种特殊政策安排,与一般城区相比新区在功能定位、发展思路、开发模式、管理体制等方面也存在明显的差异,同时,在空间关系上新城区与主城区也更为疏远。这不仅仅不利于新城区产业与城市的功能融合和空间整合,也是导致城市新区出现不同程度上的“产城分离”的主要原因。

四 长沙市新城区产城融合发展思路和实施路径

(一)发展思路

产城融合是国家推进城镇化发展的重大战略,文章通过对长沙市几个主要的新城区在产城融合建设进程中存在的诸多问题的进行深入分析,认为长沙市新城区在发展思路上(图1)应着重体现增量发展的概念,从职住、居住配套、生产职能和服务职能等社会结构、空间结构和产业结构进行多元匹配,以推动产城融合、促进新城区健康发展。

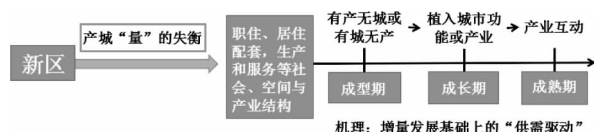


图1 新城区发展思路

(二)实施路径

从整体上来看,促进长沙市新城区产城融合的对策主要体现为五点:一是要坚持规划引领,在长沙市各项地区规划的指导下建设新城,同时做好统筹协调,并依法将规划落到实处。二是要加快推动产业转型升级,通过强化产业园区的社区化功能以及城市化社区的产业功能,大幅提升新城区的产城融合水平。三是要提升城市功能,为新城区产业发展提供有力支撑,从而实现工业化、城镇化相互促进、良性互动、融合发展。四是要完善配套设施,加快推进市政基础设施的建设,切实满足新城居民生产生活的基本需求;加快完善城市公共服务设施建设,解决群众关心的“学、医、购”等焦点问题。五是要加快产城融合体制机制创新,以人本导向为突破点,完善社会保障体系,改革完善户籍制度,逐步放宽办理城镇常住户口条件,有序推进新城区的人口城市化。

具体来看,长沙市各新城区产城融合的建设重点主要表现为:

1. 空港新城(含高铁新城)。推动以飞机场、高铁站、国际会展中心为核心的东部新城建设。以黄

花机场为中心,构建临空型经济区和保税区,建设国际化物流、总部、医院、学校、社区,打造国际化增长极。协调雨花区、长沙县、市轨道办的关系,抓紧构筑高品质的高铁新城,配套建设浏阳河风光带、东山古镇和高铁服务区。以长沙国际会展中心为核心,大力发展会展产业。依托磁悬浮线,营造高铁、会展、机场产业带,推动长沙东部新城加速崛起。

2. 望城滨水新城。作为生态型新城区规划建设,培育强有力的城市发展极核,优先发展行政商务中心和现代商业区,重点发展金融、信息、企业总部、特色商业街、交通枢纽等业态,加速发展电子商务、文化创意、科技研发、健康休闲等新兴业态。

3. 洋湖垸生态新城。提高商业用地比重,推进城市综合体的建设,新建购物中心、商业街、剧院、SPA世界、国际美食街、观光餐厅等项目。以洋湖城市湿地保护为核心,加快建设中心广场、洋湖国际文化雕塑主题公园。保护滨江湿地景观,加强污水处理设施建设。

4. 梅溪湖国际新城。重点培育片区高端功能,以总部、金融、信息、研发、创意、国际化社区为突破口,抓紧培育互联网、科技研发、创客等产业集群,建设好梅溪湖国际文化艺术中心,打造湘江新区现代服务业核心区域。

5. 岳麓滨江新城。结合湘江新区规划,对园区进行整体提升,重点发展现代服务高端业态。建设高品质的特色节点,开发商务信息、商业服务、创新创业、生态休闲等业态。依托地铁站点布局商服设施。以裕湘纱厂、渔人码头为核心,构建滨江观光休闲新热点。

参考文献:

- [1] 张道刚.“产城融合”的新理念[J].决策,2011(1):1.
- [2] 姚南,李竹颖.“产城一体”理念在山地城市新区规划中的实践:以广元市三江新区为例[J].规划师,2012(6):38-42.
- [3] 刘瑾,耿谦,王艳.产城融合型高新区发展模式及其规划策略:以济南高新区东区为例[J].规划师,2012(4):59.
- [4] 欧阳东,李和平,李林,等.产业园区产城融合发展路径与规划策略:以中泰(崇左)产业园为例[J].规划师,2014(6):25-31.
- [5] 卫金兰,邵俊岗.产城融合研究述评[J].特区经济,2014(2):81.
- [6] 王丹,吕涛.长株潭城市群经济社会发展现状与“十三五”发展策略[J].湖南财政经济学院学报,2016(162):60.
- [7] 刘荣增,王淑华.城市新区的产城融合[J].城市问题,2013(6):18-22.

责任编辑:李珂