

土地资源约束下的 新城区发展

——关于青岛市崂山区的案例研究

李立等著

AND LAND LAND LAND LAND LAND LAND LAND

LAND LAND LAND LAND LAND LAND LAND



75. 23



经济科学出版社
Economic Science Press

土地资源约束下的 新城区发展

——关于青岛市崂山区的案例研究

李 立 等著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 段小青

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

土地资源约束下的新城区发展

——关于青岛市崂山区的案例研究

李 立 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

海跃装订厂装订

720×960 16 开 17.5 印张 280000 字

2007 年 7 月第一版 2007 年 7 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 978-7-5058-6373-6/F·5634 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

主要撰稿人：

李 立 叶焕民 韩立民 张天旺

于 洋 边伟军 徐立勋 祝晓波

张红智

序 言

我国现代意义上的新城区发展可追溯到 20 世纪 80 年代，但大规模的开发建设却是从 20 世纪 90 年代开始的。随着经济的高速增长，城市的空间不断拓展，一批以工业开发为先导，以发展地方经济为目标的新城（经济开发区、卫星城镇等），如雨后春笋般地成长起来，并对加速我国的工业化和城市化起到了重要的推动作用。

然而，与对新城建设速度倾注的热情相比，人们对新城区建设中资源和环境约束的普遍关注却晚了许多年。当人们津津乐道于一座座新城的雄伟与壮丽，徜徉于 GDP 指标高速成长的憧憬之中时，不觉间，可以利用的土地资源变得越来越少了。鳞次栉比的厂房、拔地而起的高楼和流光溢彩的都市生活使人们感受到了新城区建设带来的繁荣，但同时也留下了许多怅然若失的隐痛。近年来，随着土地资源约束矛盾的突出和城市人文与生态环境矛盾的显性化，新城区发展的理念也随之发生了许多新的变化。社会各个方面对资源集约利用、环境保护、宜居型城区乃至人文关怀的日趋关注，可以说，既是一种新的历史责任感的反映，也是那种隐痛之后的反思。

基于上述情结的研究目前大致有三种类型：第一类是运用实证研究方法，通过现场调查和观察获取一手资料，然后按照经济学、社会学理论和实践经验，对新城区建设中的社区生活、人口特征、经济与社会组织乃至发展的动力和进程提出各种方案 and 对策；第二类是运用类比方法，借鉴国外发展经验，参悟城市发展的一般规律，并在此基础上萌生出了许多新的理念；第三类是个案和专题性的研究，通过对一些代表性事件和现象的剖析，或对典型区位发展状况的描述，提供了许多发人深省

的意见。

此外,若干偏重于城市规划与管理、土地经济学等专业领域的研究也推出了许多引人注目的成果。

本书采用的是一种个案研究方法,但对研究视角的把握却是全方位的。关于新城区发展研究的切入点是土地资源约束,落脚点是城市形态的完善和产业结构优化,同时,还论证了土地资源约束背景下的增长模式转型、战略思路调整以及与之密切相关的城市布局理念、城区和乡村的民生问题、政府执政方式的调整等。另外,本书也运用类比研究方法,提供了一些关于国外土地集约利用和管理经验方面的成果。

之所以选择青岛市崂山区作为研究对象,主要出于两个原因:一是崂山区是青岛市这座富有活力的城市中最具成长性的重要区域之一。在进入大规模开发建设的十多年间,崂山区的经济实力和城区形态发生了巨大变化,关于新城区发展的几乎所有重要问题在这里几乎都可以寻到端倪;二是崂山区以我国的海上名山——崂山而闻名,自然条件十分优越,有山有海,但可以用于建设的土地资源与大城市周边类似的新城区相比,却十分紧缺,尤其是经历了十几年的快速建设后,其可转让的土地资源几近枯竭。用它来印证土地资源约束背景下的新城区发展是具有典型性的。此外,还因为,崂山区既是一个在土地资源集约利用方面创造了许多经验的区域,同时,也是历史上曾经出过闻名全国的“六大土地大案”的地方。选择这一个案作为研究对象具有较强的普遍性意义。

本书与以往的个案研究相比有四点差异:一是从山东半岛制造业基地建设和青岛市整体发展规划的背景出发,为崂山区这一个案的研究提供了一个宏观的参照背景;二是按照科学发展观的要求,在强调集约使用有限资源和积极开辟新资源的同时,强调了能力塑造和资源有效组织的战略意义,各项立论突出了可持续发展的要求;三是依据崂山区集国家高新技术开发区、国家旅游度假区和国家风景旅游区为一身的特征,突出了高起点发展的思想,为崂山区设定了诸多在区域经济范围内担负高端引领责任的发展目标;四是依据崂山区新发展阶段的要求,围绕土地要素集约利用的中心议题,提出了城市形态优化、产业布局调整、战略模式转型等对策性建议。

本书由导论和十一章正文构成。各章节的主要内容如下:

导论,在关注崂山区跨越式发展的巨大成就和光明前景的同时,指出了崂山区资源环境硬约束和自主创新能力不足的矛盾,以及在城市形

态和产业发展等方面遇到的“瓶颈”，并在此基础上提出了实施新发展战略的十个基本思路，以及按照这些思路应关注的问题和从事的工作。

第一章，经济增长特征与战略转型。在肯定崂山区良好经济运行态势的前提下，找出了其中隐含的可能冲击全区经济持续良性运行的多个不利因素（区级财政有可能随房地产业由盛转衰，增长势头萎缩；全区经济高速增长受核心产业投资规模不足拖累，有可能难以为继；外贸出口受制造业利用外资形势严峻、外贸摩擦增多等不利因素影响，高位运行的困难越来越大），同时，依据崂山区工业化和城市化的资金流向等相关影响因素判断，其经济增长背景已经变化，实施战略转型已成必然趋势，并相应地设计了若干推进新增长战略实施的对策。

第二章，土地利用状况分析及对策。运用定量分析手段，揭示了崂山区土地利用规模变化与经济产出规模之间的联系，以及土地利用规模在各部门的不规则分配状态，测度了不同产业单位产值占地比率的差异；运用 LUCC 方法，对崂山区土地利用结构变化情况进行了分析，使用土地利用动态度概念对崂山区各类不同用地变化情况进行了比较，揭示了崂山区存在的土地资源相对匮乏、土地资源分配不合理、土地利用效益较低等问题，给出了不同类别用地的结构优化模型、目标指向和解决办法，并提炼总结了指导土地管理的“十个度”工作原则。

第三章，城市功能演进与城市形态创新。论述了城市形态演变的进程，提出了建设“紧凑型”中心城区、创立“点轴结合型”产业布局、保持“生态旅游型”城市环境、提升现代服务功能的城区功能建设目标，以及对崂山区未来 5~10 年内土地利用结构变化和人口发展规模的预期。阐述了实施紧缩型城市发展战略（紧缩建设规模、紧缩产业布局、紧缩城市扩张边界、紧缩政府建筑空间），以提升城区综合功能为主线，促进城市职能转型、社会文化功能升级、发展环境创新，城市物质实体空间与人文社会环境和谐发展、高技术产业与新型都市经济并行发展的城市形态创新的实施路径。

第四章，产业分布状况和发展态势。对崂山区当前的产业分布特征、结构变化趋势、主导产业贡献和产业形态演进情况进行了定量分析，并结合第三产业对第一、二产业的关联度，以及第三产业内部各具体行业对第一、二产业的关联度分析，指出了崂山区在主导产业集中度、房地产业的财税影响力和新型高效农业及生产型服务业发展状况等方面存在的问题，提出了实现崂山区产业布局演变过程中“一核、三带、四区”

的总体产业布局框架的工作思路。

第五章，高新技术产业发展状况评价。使用高新技术产业发展度概念，对反映崂山区高新技术产业发展状况的投入指标总值、产出指标总值、效益指标总值和潜力指标总值进行了总体评价；结合 R&D 经费投入强度、产品出口竞争力、高新技术产业产品的产值率、高新技术产业增加值年增长率和高新技术产品出口额年增长率等分类指标的进一步细分评价，分析了崂山区在高新技术产业 R&D 经费投入、高新技术产业产品附加值、中小型高新技术企业和非工业高新技术产业发展等方面存在的问题，并提出了推进崂山区高新技术产业发展的对策。

第六章，新型都市产业发展思路。对崂山区发展优势比较突出的四类优势产业的现状和发展背景分门别类地进行了分析，并且针对不同产业给出了发展建议：文化创意产业应重点在创意产业化、创意园区建设、创意发展环境完善、创意产业链塑造方面多下功夫；现代服务业应加大金融服务、信息服务、现代物流、科技咨询和教育、社区服务等新兴服务业的发展力度；特色旅游业应克服旅游产品不成系列、旅游开发缺乏个性、运营机制缺乏活力、管理人才匮乏等制约因素，重视打造个性化旅游精品，增添文化和生态旅游内容，扩展休闲度假旅游项目，做好旅游地产项目，同时，要积极做好涉外旅游产品推介，发挥节庆活动的推进作用；会展产业发展应发挥拥有省内设施最为精良、配套服务堪称一流的会展场馆和多年会展管理经验的优势，解除会展特色不突出、参展公司规模小、展后服务缺乏等障碍，并做好打造会展品牌、加强会展场馆管理等工作。

第七章，海岛旅游开发与保护。从崂山区境内海岛资源的特征分析入手，对各海岛的自然资源和旅游资源进行了分析，论证了将海岛旅游融入陆地、滨海和登山旅游之中的意义，以及市场和产品开发的策略。同时，指出了海岛旅游开发的自然环境约束、经济风险和文化约束，提出了发展海岛渔业游、海岛科考游和探险游、海岛度假游、海岛康体休闲游、生态旅游等设想，并特别研究了海岛旅游开发的环境容量，以及防范自然和经济双重风险的原则，提出了海岛旅游开发走可持续发展道路的主张。

第八章，城市近郊失地农民补偿与政策体系设计。对失地农民产生的原因及失地农民问题的严重性进行了分析，在对现行征地制度缺陷和现行征地补偿制度缺陷（补偿立法漏洞多、层次繁杂、补偿标准低、补

偿金额分配不合理、失地农民再就业困难)进行剖析的基础上,提出了以保障失地农民“可持续生计”为基本目标(设计合理补偿机制、引导和帮助失地农户积累资产、促进失地农民生产性就业、建立普惠社会保障机制等),解决失地农民问题的政策设计思路和工作原则。此外,本章还对国内关于失地农民补偿的经验进行了综合性的介绍。

第九章,关于新发展战略的思考。一是区级财政如何面对“土地财政”逐渐淡出的新情况?二是大规模城市建设中如何满足公共产品服务、城市资源公平分配的新要求?三是面对近年来日趋下降的生态质量,应如何锻造城区生态文明的新“名片”?四是面对崂山区创新能力不强的压力,如何提升全区创新力和综合竞争力?五是未来的经济和社会发展需要各类行为主体协同配合共同完成,如何才能建立他们之间协同配合的互动机制?六是在城市用地的功能分化不断加速的新形势下,如何保证新经济增长格局与城市形态创新相适应?

第十章,发达国家土地管理与集约利用经验。对美、日和欧洲众多经济发达国家土地管理和集约利用的经验进行了评述,并特别突出了以土地分类图或开发时序图形式限定城市扩展进程与时间、通过改变城市产业结构和发展循环经济优化城市形态等可借鉴的经验。其中,美国芝加哥利用复合型规划保证土地集约使用的经验,日本东京对城市土地实行法制管理、优化城市布局和加大生态城市建设步伐的范例,以及英国、德国和法国利用区划法加强土地管理和集约化利用土地的经验具有重要启发意义。

第十一章,韩国土地政策和土地管理。一是对韩国国有土地管理政策的变迁和国有土地管理制度的基本内容进行了介绍;二是对韩国土地征用制度中事业用土地取得的一般程序、事业用土地的协商取得、事业用土地的征用取得、对施行公益事业带来损失的补偿,以及土地征用不服的处理、土地征用委员会的权限等问题进行了评述;三是对韩国长期未施行城市规划设施的影响及其制度的改善进行了反思,并提供了若干可供崂山区吸取的经验和教训。

此外,为丰富本专题的研究,书中还附录了一个关于青岛市北新产业区产业选择方面的研究报告。该研究报告重点对电子信息产业发展状况及产业链、汽车及其零配件行业发展状况及产业链、新材料及其制品发展状况及重点领域、制药行业发展状况及重点领域进行了解析,并在此基础上提出了针对特定区域的产业选择建议。该项研究所采用的分析

方法和得出的若干结论，对新城区的发展同样是具有参考意义的。

由于本书所选择的研究领域，涵盖的范围和问题的深度对研究人员的视野和研究能力要求很高，而著述者受学识、能力及资料等方面的限制难以全面适应这一要求，因而，在对上述问题的论述中一定会有诸多失误和纰漏之处，敬请读者指正。

作 者

2007 年 3 月于青岛市

导论	(1)
第一章 经济增长特征与战略转型	(25)
一、经济增长特征分析	(25)
二、增长战略转型的背景	(34)
三、增长战略的定位与实施	(37)
第二章 土地利用状况分析及对策	(40)
一、土地利用规模的变化	(40)
二、土地利用结构的变化	(42)
三、土地利用过程中存在的问题	(48)
四、崂山区土地利用的对策选择	(53)
第三章 城市功能演进与城市形态创新	(61)
一、城市空间布局和功能的演进	(61)
二、城市空间布局演进特征与矛盾	(65)
三、城市功能定位及其影响因素	(69)
四、城市形态创新的思路与实施路径	(71)

五、城市功能调整和形态创新的保障措施	(74)
第四章 产业分布状况和发展态势	(76)
一、产业分布状况	(76)
二、产业布局的优化	(82)
三、产业布局的战略对策	(85)
第五章 高新技术产业发展状况评价	(90)
一、高新技术产业发展状况	(90)
二、高新技术产业发展水平评价	(95)
三、推进高新技术产业发展的对策	(100)
第六章 新型都市产业发展思路	(105)
一、现代文化创意产业现状及发展思路	(105)
二、现代服务业发展状况及发展思路	(112)
三、特色旅游产业现状和发展思路	(118)
四、会展产业现状及发展思路	(123)
第七章 海岛旅游开发与保护	(128)
一、崂山区海岛自然状况	(128)
二、海岛旅游开发的特殊性	(131)
三、海岛旅游开发的原则	(134)
四、海岛旅游开发策略	(136)
第八章 城市近郊失地农民补偿与政策体系设计	(143)
一、失地农民产生的背景	(143)
二、失地农民问题的严重性	(146)
三、现行征地与补偿制度的缺陷	(148)

四、解决失地农民问题的政策设计	(154)
五、国内土地征用补偿制度的经验借鉴	(157)
第九章 关于新发展战略的思考	(164)
一、拿什么补充区级财政的“钱袋子”	(164)
二、怎样体现现代城市管理的新理念	(167)
三、如何锻造城区生态文明的新“名片”	(169)
四、如何提升全区的创新力和综合竞争力	(172)
五、如何建立各类行为主体协同配合的互动机制	(174)
六、如何确立与新经济增长格局相适应的城市形态	(177)
第十章 发达国家土地管理与集约利用经验	(182)
一、美国土地管理与集约利用情况	(182)
二、日本促进土地集约利用的经验	(188)
三、其他国家城市土地利用情况	(196)
四、对我国土地管理与集约利用的启示	(197)
第十一章 韩国土地政策和土地管理	(201)
第一部分 韩国国有土地管理	(201)
一、韩国国有土地管理的特殊背景	(201)
二、韩国国有土地管理政策的变迁	(202)
三、国有土地的管理制度	(203)
第二部分 韩国的土地征用制度	(206)
一、法律制度的变迁	(206)
二、事业用土地取得的一般程序	(208)
三、事业用土地的协商取得	(210)
四、事业用土地的征用取得	(211)
五、对施行公益事业带来损失的补偿	(214)

六、其他事项	(217)
第三部分 城市设施计划用地管理制度的变迁	(218)
一、长期未施行城市规划设施的影响及其原因	(218)
二、长期未施行城市规划设施的制度变化	(220)
三、制度改善以后存在的问题和对策	(222)
附录 I 青岛市北新产业区产业选择	(225)
一、电子信息产业发展状况及产业链解析	(225)
二、汽车及其零配件行业发展状况及产业链解析	(233)
三、新材料及其制品发展状况及重点领域选择	(239)
四、制药行业发展状况及重点领域选择	(244)
五、结论	(251)
附录 II 青岛市崂山区简介	(254)
一、自然环境	(254)
二、历史沿革	(255)
三、发展成就	(256)
参考文献	(258)
后记	(263)

导 论

在大青岛的城市框架中，崂山区是一个独具特色的经济区域。其特殊性不仅在于它仅历经十多年发展，就以高新技术产业、旅游经济、会展经济而崭露头角，高科园产业区、中心城区、旅游度假区的基础设施建设日臻完善，在青岛市整体的发展格局中日渐突出了自己的重要地位，还因为在经历了经济高速增长、城建快速扩展之后，崂山区可转让的土地资源几近枯竭，招商引资受制于土地资源的匮乏、工业布局调整可回旋的余地受到严重约束。从某种意义上说，崂山区各项事业的发展已遇到一个十分关键的转折点。如何再造新的发展优势，创造支撑崂山区 21 世纪发展战略的新资源，已成为崂山区面临的一项十分紧迫的课题。

本研究高度评价崂山区经历十几年建设之后所取得的巨大成就，对社会各个方面给予崂山区的普遍赞誉也同样有着强烈的认同感。但同时认为，近年来，崂山区资源环境硬约束和自主创新能力不足的矛盾已十分突出，推进经济与社会的高水平发展必须实施发展思路的重大调整。

一、突破“工业园”框架，完成建设“新城区”的任务

崂山区设立之初最突出的影响力来自于发展高新技术工业园的规划。但历经多年建设，崂山区实际的城市形态已发生了许多重要变化，其文化体育中心、高等教育基地、高档居住区和特色产业的特征日渐突出，产业发展、公共设施、居民小区、商贸和办公等不同功能用地在崂山区总的城市用地结构中所占的比例发生了显著变化，香港东路、海尔路、松岭路等“未来城市大街”已初现端倪，崂山区已从以“高新技术工业园”为主，逐步演变成集商业、工业、居住于一体的综合性“城区”。

这一转变要求崂山区将单纯产业发展的单向思维多维化，实现从简单的发展高新区向发展综合性“新城区”的方向转变，形成经济高效型、

人才集聚型、旅游度假型、环境生态型的“四型”城市化形态，强化商务和会展中心功能，提升旅游观光和休闲娱乐功能，发展研发创新和创意咨询功能，完善文化体育、科研教育、卫生医疗、公共服务等功能。使崂山区成为青岛市资源要素利用最集约的功能区之一。

按照这一要求，崂山区的发展格局亟须做出三个重大调整：

1. 从以北为主过渡到南北并举。崂山区发轫于高科园，且至今主要制造业仍集中于北部地带，但国际啤酒城改造、商务一区和二区、会展中心二期和三期工程的建设等若干重大项目的实施，已对崂山区南部区域服务业的发展产生了重要影响，崂山区周边地带的情况正在发生诸多的变化；沿香港路、海尔路一线展开的各类总部大楼、服务机构造成了人气的新的凝聚；青岛科技大学新校和青岛海洋大学新校的建设、中科院海洋所等一批新驻院所将共同在崂山区构成一个高等教育和研发机构密集的区域。此外，目前崂山区一些有识之士已提出建设影视、动漫、工业设计等创意文化产业基地的设想，它与“教育培训产业基地”交相辉映的局面有望在未来几年迅速形成。所有这一切都要求崂山区的发展格局迅速地从“以北为先”演变到“南北并举、共同发展”。

2. 从以内为主转到内外并重。崂山区自然条件优越，养成了眼睛过分向内看，未能充分发掘和利用外部资源的局限。随着经济全球化趋势的发展和大青岛格局的逐渐展开，外部因素对崂山区发展的影响越来越突出。崂山区应充分利用由此而带来的各种机会，从“以内为主”向“内外并重”过渡。在发展思路，既要注意解决内部关系和矛盾，又要注意解决与周边发展区间的关系和矛盾；在资源利用上，既要重视自身特色资源的开发利用，又要重视外部资源的开发利用，只有这样才能为崂山区的发展争得更多的发展机遇和条件。

3. 从偏重于沿海一线到推进全面发展。目前，崂山区南部的房子已经盖到了浮山的半坡上，东部地区的地产已延伸到了崂山的山脚下，尽管还留下了麦岛村改造的一笔重彩，但就整体而言，无论是继续开发房地产业还是其他各业均受到了重大限制。因此，必须对张村河流域、浮山后存续的空间、青银高速路沿线等多个区域的发展实施全面的规划，才能使崂山区的发展格局左右逢源，真正实现从简单的发展高新区向发展综合性的“新城区”方向转变的任务。

二、从一般性的城市建设向逐渐优化城市形态的方向转变

城市形态是城市的物质（环境）实体在地域空间上的投影，是城市政治、经济、社会结构、文化传统的显现。关于城市形态的规划既是对城市未来发展的一种预见性设计，也是城市发展进程中各种利益群体综合目标追求的一种反映。国内一些城市高楼越建越多，但整个城市既没有地标线，也没有天际线，既无类似于青岛八大关的幽静之美、厦门鼓浪屿的旖旎风光，也没有美国旧金山^①、日本神户的管理者在城市建设中那种巧夺天工的匠心。崂山区应当吸取这些教训，注意不要再犯碧海山庄、爱丁堡花园等蹩脚建筑建起来又拆掉的错误。^②同时，要在本区域范围内的“城中村”改造、特色街区建设刚刚起步时，就对创建和谐人居环境给予更多关注，坚决顶住各种急功近利的诱惑，^③努力完成从一般性开发建设向逐渐优化城市形态方向转变的任务。

按照上述原则，应考虑如下几点要求：

1. 崂山区是全市多项大型重点文化体育设施和会展馆所集聚的区域，承载着青岛市经济与社会发展总体功能目标的相当一部分的重任。因此，该区域的发展必须综合考虑全市经济与社会发展的需求，围绕上述设施的效能，加快现代会展服务、金融服务、现代商务、文化娱乐、滨海旅游度假等业态的建设进度，创建各类不同特色的“街区”，将崂山区的建设与“大青岛城市化建设”融为一体。

2. 崂山区名山大海兼备，自然条件优异，具有发展多功能生态住宅区的有利条件，且大量外来人口迁徙产生强劲的房地产需求，因此，将其发展目标定位为“逐渐成为具有浓厚文化底蕴和良好人居环境的现代化滨海都市区”^④是有一定道理的。但崂山区可开发的土地供给量有限，要保证住宅建设量与人口容量的协调，并为本区域未来就业人员预留一

① 旧金山市位于美国加利福尼亚州西海岸圣弗朗西斯科半岛，面积47平方英里，三面环水，环境优美，是一座山城。气候冬暖夏凉，阳光充足，被誉为“最受美国人欢迎的城市”。旧金山是重要的国际贸易中心，也是美国西海岸的金融重镇。该市服务业发达，其中旅游业是第一产业，拥有金门桥、艺术宫、渔人码头等著名的旅游景点。

② 碧海山庄和爱丁堡花园是崂山区境内两处规模不小的别墅群。二者因设计不合理、不适合人居而分别在建成3年和9年之后被拆除，成为崂山区经典性的城市规划与建筑设计的败笔。

③ 仓促开发一片区域的收入比将来对它进行改造的投入要大得多。日本前首相田中角荣在《日本列岛改造论》中说：改造旧的东京，比在平地上建设一个新东京要多花20倍的价钱。

④ 中国人民大学区域经济与城市管理研究所：《青岛市崂山区经济社会可持续发展总体战略研究》（2005）。