

创新引领 为青岛都市圈注入新动能

编者按

由于特殊的地理格局和“济南—青岛”双核结构,2000年以来,山东省政府先后提出“一群一圈一带”“一体两翼”“两区一圈一带”等区域发展战略,并指导了不同阶段全省城镇化和区域发展的实践,2020年以来演化形成“一群三圈”发展布局。2019年,国家发展改革委印发《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,对都市圈、城市群的概念予以界定,并加快现代化都市圈培育发展的步伐,南京、福州、成都等一批都市圈发展规划先后发布。近期,山东省政府发布《青岛都市圈发展规划》,对全省来说,这是在意见指导下区域发展战略的一次重大升级;对青岛而言,则是打破行政区划限制,可以更好发挥溢出效应,引领和带动区域发展,实现自身能级跃升的战略机遇。围绕青岛都市圈建设的同城化、制造业协同、旅游一体化和协同创新等问题,青岛市经济发展研究院组织中青年研究人员开展初步研究,形成本刊理论文章。

加快青岛都市圈同城化发展的对策建议

刘晨 张炳君

从2020年1月山东省人民政府印发《关于加快胶东经济圈一体化发展的指导意见》,提出“建设国际知名的青岛都市圈”构想,到2023年10月《青岛都市圈发展规划》发布,青岛更好发挥龙头辐射带动作用,推动区域一体化发展掀开了新的篇章。都市圈的本质是同城化,是中心城市打破行政区划界限、加快区域一体化发展的逻辑起点和重要基础。国内外知名都市圈的发展经验表明,加快同城化步伐是建设国际知名的现代化青岛都市圈的关键。

认识和把握同城化发展的本质要求

都市圈首先是通勤圈。国家发展改革委《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出,“都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心,以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态”。通过考察都市圈的源起不难发现,无论是民间“自发”形成的美国都市区,还是政府主导建设的日本都市圈,其形成往往是因为中心城区“人满为患”,在郊区出现以居住为主要目的的新城镇,然后居住功能逐步向外扩散和转移至行政区划周边的城市。也就是说,职住平衡关系的演变是都市圈形成的重要原因之一。

通勤,通常是指“一种往返于居住地和工作或学习地之间周期性的出行”。根据主要城市通勤监测报告测算,我国超大特大城市的通勤空间半径主要在20—30公里范围之内,远远小于现有都市圈80—90公里的平均规划半径。因此,《都市圈国土空间规划编制规程》将都市圈定义为以辐射带动功能强的城市或具有重大战略意义的城市为核心,以一小时交通圈为基本范围,包括与核心城市有着紧密的产业、商务、公共服务、游憩等功能联系的各级各类城镇的跨行政区划地域空间单元。也就是说,不同于欧美、日本等国,我国都市圈通勤之外以日常商务、旅游、探亲等为目的的交通出行,才是研究、测度和推进都市圈一体化发展的主要空间活动类型。在推进青岛都市圈交通基础设施建设等建设时,对此要有清醒的认识与把握。

除交通的紧密联系之外,中心城市与周边城市在产业和功能上的分工与联系也是推进同城化、形成城市共同体的重要力量。从中心城市迈入都市圈发展阶段,将打破传统意义上的“中心—外围”城市等级结构,进而升级为以中心城市为中心节点,外围城市、周边城市为重要节点的紧密连接的网络形态结构。中心城市的核心功能主要体现在组织统一市场、运作高能级平台、激活大规模流量、引发高端要素集聚的外溢效应和提供门户枢纽功能等方面,周边城市则发挥发展空间较大、生态环境良好、居住条件舒适、生产和生活成本较低等优势,形成自身差异化发展的核心功能。

国内都市圈同城化发展的经验借鉴

通过调研考察广州、深圳都市圈的规划和发展发现,广佛、深莞等城镇化高度密集、城市能级和量级高、同城化程度深,已进入都市圈建设的加速阶段,其经验做法值得青岛学习借鉴。

广州与佛山、清远围绕推进广佛全域同城化、广清一体化建立了党政联席会、市长联席会等区域合作机制,对重大问题、重大项目研究协调。切实发挥广州市国际综合交通枢纽辐射带动功能,建成广汕高铁,加快建设广湛高铁、广佛环城际等城市公共交通设施,着力打造“轨道上的广州都市圈”。发挥广州现代服务业、科技创新等优势,结合周边城市产业特色,以市场为导向,以重大园区为载体,构建互补互促的产业协调发展格局,广佛惠超高清视频和智能家电产业集群、广佛深莞智能装备产业集群成功入选国家先进制造业集群。打造以广州为中心的科技成果转化网络体系,共建华南技术转移中心,设立佛山分中心,和肇庆、韶关、云浮等城市联合开展科技成果转化体系建设工作,构建区域性创新生态体系。大力开展公共服务一体化建设,“跨城通办”事项合计5800余项。

深圳市建立深莞惠党政领导联席会议机制,2009年至今已召开11次会议,审议各领域重点合作事项200项。谋划建立深莞、深惠战略合作机制,推进深莞间协调事项14项,深惠间协调事项13项。加快轨道交通建设,推动穗莞深城际、深惠城际、深大城际、深汕高铁等项目建设,深圳地铁10号线东延至东莞凤岗、11号线北延至东莞长安纳入深圳市城市轨道交通第五期建设规划并获国家批复。加快深圳机场三跑道扩建工程和惠州机场扩建,研究加强深惠两个机场互动合作。创新推出“粤港澳大湾区组合港”建设,由深圳与惠州共同打造“惠盐组合港”,构建“一港两关”海关监管模式。充分发挥深、莞、惠三市大型科学仪器设施共享平台的核心功能,促进三市大型科学仪器设施共享使用。深莞建立综合性国家科学中心,建设常态化沟通协调机制,联动推进光明科学城—松山湖科学城建设及交流合作平台。

加快青岛都市圈同城化发展的建议

搭建跨市协作机制和平台。一是建立青、烟、潍、日

政领导联席会议制度,形成“党政主要领导小组—市长联席会议—分管副市长工作协调会议—工作专班”多层次同城化协调机制,审议和推进交通运输、生态环保、产业合作、民生事业等领域重大项目和重点合作事项等。二是由青岛市发展改革委牵头,对接烟、潍、日三市发改部门分别编制青潍、青日同城化和青烟一体化发展规划,联合印发实施,并编制分工方案,对规划逐条细化、明确分工,确保同城化发展重点任务落实、落细。三是完善跨市分领域协作机制,在胶东经济圈分领域协作的基础上,深化青烟、青潍、青日战略合作机制,推动共同实施路网衔接和环保、水务、食品安全监管等多领域合作。

推进交通基础设施互联互通。一是加快轨道交通建设,成立青岛都市圈城际铁路建设指挥部,加快推动青潍、青日和环青岛都市圈的城际铁路规划与建设。设立青岛都市圈城际铁路运营公司,争取承接相关城际铁路线路股权和运营权。探索民间资本参与建设城际铁路等交通基础设施的路径和模式。二是做好跨界路网衔接,推动毗邻县市边界重点区域道路互联互通,重点打通未贯通道路和拓宽“瓶颈路”。优化设置跨市公交线路,做好跨市公交线路与青岛城市轨道交通系统的衔接,实现公交乘车码互认互通。三是成立青岛都市圈联合规划委员会,就都市圈内空间资源优化配置和同城化重大基础设施规划建设开展科学论证和高效协调。

推进产业协同发展。一是共同打造国家先进制造业集群,引导和支持青岛都市圈制造业龙头企业加强合作,在海洋动力装备与海洋工程、氢能与储能、智能网联汽车、预制菜等领域联合开展产业共性技术研发以及核心技术的预见研究和合作攻关,共同打造国家级先进制造业集群。二是完善产业链供应链体系,支持企业在青岛都市圈内优化研发和生产基地布局,支持周边城市的企业向青岛市产业链龙头企业提供零部件配套和原材料。三是创新毗邻县市产业园区合作模式,探索跨行政边界园区的共建共享,“飞地”和“反向飞地”园区建设等多种模式,壮大青岛生产性服务业,形成“青岛服务+周边制造”的产业协同模式。

推进以人为中心的同城化。一是共同促进高质量就业,强化就业政策与经济、社会政策的衔接,加强技能人才合作培养,培育新就业增长点,扩大青岛都市圈就业容量。大力发展人力资源服务业,支持青岛国际人力资源服务产业园建设,打造沿黄河流域国际人力资源服务业集聚新高地。二是拓展政务服务跨城通办,根据企业、居民需求及时增加各市政大厅“跨城通办”服务窗口和事项,探索5G+VR在政务服务中的应用。三是推动跨界区域水环境综合整治,加强大气污染联防联控,加强环境执法联动。深入推进低碳试点工作,建立健全用能权交易市场制度,探索开展碳排放权交易,实施海洋碳汇、海洋二氧化碳地质封存等工程。

(作者单位:青岛市经济发展研究院)

加快青岛都市圈制造业协同发展的思考

张帅

《青岛都市圈发展规划》提出,要强化产业发展分工协作,突出青岛先进制造业创新发展引领作用,完善都市圈特色化制造业体系,打造现代产业先行区。在当前世界局势不确定性增加、国际贸易壁垒加深加深的情况下,强化都市圈内产业链、供应链的完整性与稳定性,增强产业发展的根植性,是青岛都市圈实现制造业高质量发展、融入国内国际双循环的关键。

青岛都市圈制造业协同发展的基础

青岛都市圈拥有智能家电、轨道交通、动力装备3个国家先进制造业集群和智能家电、虚拟现实2个国家先进制造业创新中心。作为中心城市的青岛,制造业根基深厚,毗邻县市的制造业发展各具特色。诸城是全国最大的商用车、轻型汽车生产基地,拥有北汽福田等300多家汽车及零部件企业。高密是中国家纺名城,拥有国家级企业技术中心、孚日集团连续18年保持家纺行业出口第一。莱州在小型机械制造领域全国知名,小型工程机械和刹车盘产量占据全国70%以上。莱阳是全国首座绿色食品城,拥有龙大、鲁花两家全国食品百强企业。日照市东港区发挥日照千亿钢铁产业优势,推进铁配套服务产业迈向百亿产业集群。

毗邻区域已开启产业协作,围绕绿色化工、装备制造、现代海洋等产业,启动平度—昌邑—莱州绿色化工联动区、胶州—高密—莱州绿色化工联动区、海阳—莱阳—即墨海洋产业联动区,在产业链共建、基础设施配套、体制机制创新等方面开展探索。另外,围绕“总部+基地”“研发+转化”等产业协同发展模式,青岛都市圈已有豪迈、潍柴等大企业在青岛设立研发中心中心,在高密、潍坊等地生产制造,充分发挥了青岛的制造资源优势 and 周边城市的劳动力和土地等成本优势。但总体来看,青岛都市圈制造业协同发展处于起步阶段,尚未衍生出深层次的产业链、供应链分工协作,还面临产业规模和能级不够、产业科技创新共享能力有待提升等问题。

青岛都市圈制造业协同发展的对策

以产业集群为抓手,提升制造业发展规模和能级。遵

循“先集聚、再扩散”的发展模式,围绕装备制造、汽车制造、高端化工、现代海洋等优势产业,加强产业链各环节的协同配套优势互补,做大产业规模,提升产业竞争力。支持智能家电、轨道交通、动力装备等国家级先进制造业集群开展跨区域协同培育试点,进一步完善产业、创新、财政、金融、区域和公共服务等集群政策支持体系。加强都市圈优势产业互动交流,推动组织青岛都市圈先进制造业集群联盟,深化集群间研发攻关、市场开拓、技术标准和人才培养的合作。完善产业支持政策,设立都市圈优势产业基金,合力培育优势产业集群。

以园区合作为突破,推动制造业跨区域协同发展。统筹各类资源要素,围绕各城市毗邻园区,加强经济资源、产业建设、人才交流等方面的优势集成与互补,打造“既错位、又协同”的产业发展格局。打破以行政区为单元的固有模式,探索产业园区与行政区适度分离改革,跨市域一体化发展的新路子,以产业园区为单元进行产业规划和实施,打通边界行政壁垒和体制机制藩篱。以平度—昌邑—莱州绿色化工联动区、胶州—高密—莱州绿色化工联动区、海阳—莱阳—即墨海洋产业联动区等为试点,开展同步精准招商,避免项目同质化和重复建设。发挥园区内链主企业引领作用,促进都市圈范围内“链主企业+上下游企业”协同发展。以政府部门、行业协会等为纽带,定期组织系列论坛或研讨交流会,促成园区间信息交流溢出。

以科技共享为纽带,打造区域科技创新共同体。发挥青岛创新资源优势,提升科技研发和成果转化功能,加快创新成果向周边城市溢出。聚焦新一代信息技术、汽车制造、高端化工等行业,搭建都市圈行业科创联盟,将青岛创新要素与其他城市紧密串联,形成科技创新战略协同。创新人才与合作引进方式,吸引青岛专家以项目服务、业余兼职、短期合作、人才租赁等形式,参与地方产学研合作。鼓励驻青高校、科研院所与“五市一区”共建工程研究中心和企业技术中心,打造一批科教融合、产教融合平台。发挥工业互联网平台资源整合作用,打造都市圈全域工业互联网平台体系,协同部署汽车制造、高端化工、纺织服装等行业的工业互联网平台,提升制造智能化网络化水平和供需信息。

(作者单位:青岛市经济发展研究院)

促进青岛都市圈旅游一体化发展的建议

李美龄

《青岛都市圈发展规划》提出,要营造更多富有人性关怀的公共活动空间,提升高品质文化休闲和旅游服务功能。旅游是城市品质提升的动力,是事关民生的“幸福”产业。青岛都市圈地理位置优越,交通设施便利,文化底蕴深厚,拥有山、海、湾、滩、岛等滨海旅游资源和多姿多彩的农业休闲旅游资源,为青岛都市圈旅游一体化发展奠定了坚实的基础。

建立旅游一体化发展政策机制,推动青岛都市圈共创共建共享。一是加强都市圈顶层设计,成立由青岛市牵头的旅游一体化发展领导小组,结合各市自然资源、建筑文化、城市布局、综合交通体系等要素,以都市圈全域旅游为引领,共同制定都市圈旅游一体化发展专项规划,构筑都市圈旅游业协同发展框架。二是完善都市圈旅游一体化工作机制和合作模式,成立由政府旅游部门、行业协会、科研机构、企业等单位组成的都市圈旅游一体化发展合作联盟,建立跨城市的旅游规划、市场监管、公共服务等多方面联动协作机制,创新都市圈旅游业共建共享发展模式。

探索旅游一体化发展多重路径,共筑青岛都市圈融合发展高地。一是充分发挥滨海旅游资源优势,以“滨海海洋经济带”为主线,打造以“海洋”为主题的滨海旅游路线,推出滨海休闲度假、滨海康养、海洋垂钓、海洋文化体验、海洋运动、海上观光、渔业体验等度假产品。通过举办旅游项目创意设计大赛、创意旅游产品评选活动等,城市间协同创新一批覆盖全域的精品旅游路线和海洋特色产品,共同打造国际滨海旅游目的地。二是借助周边城市农业优势,开发农业多种功能和多重价值,促进农业与旅游业融合发展,建设农耕文化、红色文化、休闲观光等旅游基地,开发特色乡土文化体验区,以青岛为中心,特色化定制与潍坊、日照、烟台等跨城乡村游、近郊游、研学游精品线路。发挥政策资金导向作用,加强人才培育和交流,将农业休闲旅游打造成为青岛都市圈品牌推广的窗口。

完善旅游一体化发展交通服务体系,促进形成青岛都市圈消费新格局。一是共建高效旅游交通圈,发挥胶州地处都市圈地理几何中心优势,完善高铁空铁多式联运路网建设,加强同烟台、潍坊、日照等城市重要枢纽分工联动,打造“一小时旅游交通圈”。在交通枢纽建设城市旅游服务中心,及时跟踪把握旅游市场的变化和特点,定制都市圈内多条联动旅游专线,提升游客的旅游品质和体验。二是完善青岛都市圈内旅游交通基础设施,打通都市圈内不同旅游产品连接通道,全面提升各类交通工具的方便性、安全性、舒适性,加大都市圈内旅游交通承载力。同时拓展出游方式,如定制滨海邮轮游玩产品套餐,推行圈内“畅邮卡”;成立都市圈自驾游联盟,推行圈内“畅行卡”,积极推广以青岛为进出地的“青岛+”旅游产品体系。

搭建旅游一体化发展智能平台,提升青岛都市圈高效服务。一是整合都市圈内食、住、行、游、购、娱等资源,基于数字地图,利用5G、新一代VR产品等新技术,建设集旅游地图、旅游咨询、线上预订、营销推广、虚拟旅游等于一体的青岛都市圈全域旅游公共服务平台,加强旅游市场的联合营销与合作宣传,创新举办形式多样的旅游活动和节庆活动,实现“一部手机圈内游”。二是推进都市圈一体化智慧旅游协同建设,通过建立交通、气象、旅游产品、旅游

评价等数据资源管理和分析共享机制,形成多级纵向数字服务体系,共创云旅游、新零售等新业态。依托大数据分析能力,智能收集旅游一体化产品和服务需求,强化城市间旅游资源的智慧合作和开发管理。

健全旅游一体化协同监管机制,推进青岛都市圈健康有序发展。一是完善旅游行业标准体系,推进旅游信用体系建设,加强信息共享和协同处置,探索应用“互联网+”智慧监管新模式,强化媒体平台宣传和协同监管作用,营造良好的都市圈营商环境,推进青岛都市圈旅游一体化高标准建设。二是建立健全旅游服务质量大数据评价体系指标,从投诉、在线评价、媒体形象、游客消费行为等角度对评价主体实施质量评定,提升各个环节的旅游服务品质。同时,加强旅游从业人员队伍建设,创新一批有影响力的人才扶持计划和合作培养项目,建立跨地区、跨行业、多渠道、多层次的旅游产品体系,提升青岛都市圈魅力和影响力。

(作者单位:青岛市经济发展研究院)

高质量推动青岛都市圈协同创新

王文峰

随着新一代信息技术发展和城市化演进,都市圈日益成为科技创新突破的重要空间载体,青岛都市圈建设需要充分发挥科技创新的引领作用,提高协同创新能力,形成科技创新驱动区域经济发展的良性循环。

青岛都市圈协同创新的基础

当前,青岛都市圈的创新资源大部分都集中在青岛这个中心城市。青岛集聚了全国30%的涉海院士、40%的涉海高端研发平台和50%的海洋领域国际领跑技术,涉海资源在全国“独一无二”,崂山实验室正式挂牌运行实现了山东省战略科技力量的历史性突破。拥有国家高速铁路技术创新中心和6个国家制造业创新中心,省级以上实验室达到67家,中科院海洋大科学研究中心等“国字号”创新平台达到59家,国家企业技术中心达到16家,在国家创新型城市中科技创新策源能力指数进入前十名。但与南京、西安、深圳等都市圈相比,青岛都市圈在一流科研机构、一流创新人才、一流科技基础设施,一流大学等方面还存在明显差距,面向国际前沿科技的创新力量较弱,产业协同创新能力不强,各类科研机构的科技创新外溢性不足,缺乏创新集群效应。

青岛都市圈协同创新的建议

强化青岛都市圈创新载体协同。一是巩固存量科技载体,特别是国家(重点)实验室、大科学装置、大科学研究中心等国家战略科技力量,大胆突破体制机制限制,以更加开放的姿态,提高设施利用率,扩大科技优势与品牌效应,吸引青年科技英才,为都市圈创新发展赋能。二是发展增量科技载体,抢抓国家重点实验室重组机遇,深挖都市圈内科研优势和产业优势,争取更多国家、省实验室落地;积极与国家发展改革委、中国科学院、中国工程院对接,加快布局重大科技基础设施;统筹布局一批技术创新中心、工程研究中心、产业创新中心等重大平台,形成从研发到产业化应用的全流程创新;加强与国内外一流大学、一流科研机构合作,创建高水平研究型大学和新型科研机构,形成与都市圈内大科学设施联动发展局面,成为集聚国际一流科技人才的高地。

强化青岛都市圈产业链协同创新。一是针对都市圈新一代信息技术、高端装备制造、新能源、新材料、生物医药等战略性新兴产业领域共性技术需求,建设一批行业共性技术平台,大力发展高新技术、专业性技术领域的中介服务机构,联合编制青岛都市圈重点产业白皮书与重点产业链全景图,明确各自在产业链各环节中的重点。二是聚焦未来网络、量子信息、深海开发、海洋物联网等领域,加强基础研究与应用基础研究,布局一批创新应用实验室和场景应用实验室,推进突破性和颠覆性技术研发,为未来产业发展提供源头支撑。三是淡化行政区划界限,完善“创新—转化—应用”一体化的城市间创新分工网络,积极布局区域创新廊道、跨界合作区、创新飞地、新兴产业园区,引导各城市结合自身主导产业和优势条件集聚创新要素,形成都市圈创新活动的梯次发展格局。

强化青岛都市圈创新主体协同。一是在区域层面,统筹构建都市圈内各城市之间的产业转移和利益共享体系,推动实现区域内部主体共赢。二是在企业层面,壮大市场主体,关注民营企业,重点打造一批掌握核心自主知识产权的专精特新中小企业和拥有核心自主知识产权的高新技术企业。统筹都市圈内行业上下游企业,以“链主”企业为龙头,促进产业链与创新链融通发展,打通从“链主”企业强到都市圈强的通道。推动领军企业研发创新链条前移,鼓励企业成立高水平研究院,支持企业在都市圈中心城市设立研发中心或研发机构,促进企业技术外溢。发挥企业产学研主导作用,建立与高校院所常态化成果对接机制,围绕产业和企业技术需求,全面征集企业技术难题,建立企业需求联合发布机制,集中推介一批“技术包”“成果包”,引导多方主体协同联动和科研成果转化支持,支持组建创新联合体、对联合研发予以补贴等。

(作者单位:青岛市经济发展研究院)