青岛日报

理论周刊 高度·深度 求真·务实

LI LUN ZHOU KAN

责编 李彦宏 刘宗伟 邮箱:qdrbll@163.com 审读 綦胜保 排版 林 艳

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

以城市更新助力高品质湾区城市建设

柳 宾

党的二十大报告提出,要“加快转变超大特大城市发展方式,实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、韧性、智慧城市”。青岛市第十三次党代会作出“实施城市更新和城市建设三年攻坚行动,持续提升宜居宜业宜游水平”,“打造宜居宜业宜游高品质湾区城市”的决策部署。实施城市更新,既是打造宜居宜业宜游高品质湾区城的内在要求,也是进一步提升城市宜居宜业宜游水平的重要举措。

以城市更新提升湾区城市宜居品质

习近平总书记指出,“城市是人集中生活的地方,城市建设必须把让人民宜居安居放在首位”,使其“成为人民群众高品质生活的空间”。城市更宜居是城市更新的主要目标之一,实施城市更新,应以满足人民日益增长的美好生活需要为指向,聚焦解决老城区发展中存在的突出问题,切实提升与群众生活息息相关的基础设施和社会保障能力,不断提高湾区城市宜居品质。

一是以城市更新改善市民居住条件。居住是城市第一功能,也是排在第一位的居民需求,城市更新首先要以满足居民居住要求为出发点和落脚点。对此,青岛可以借鉴北京市石景山区老山东里、古城南路等老旧小区更新改造的成功经验,在保留原有街巷格局肌理和原有建筑基本风貌、延续城市历史文脉的基础上,加大对居民住房的更新改造力度。具体而言,就是通过旧住房成套改造和本体维修、老住宅外墙安全和保温节能整治、老楼结构抗震加固和电梯加装,以及居民楼楼道内的墙面粉刷、栏杆和扶手更新、门禁管理系统加装、无障碍坡道建设等措施,使住宅外立面整洁美观、楼道内整齐有序、基础设施完善便捷,不断增强群众获得感、幸福感、安全感。

二是以城市更新完善老城区基础设施。青岛老城区因建成年代久远,普遍存在基础设施缺失或破旧、配套功能不完善等一系列问题。在城市更新过程中,应按照住房和城乡建设部、民政部联合发布的《关于开展完整社区建设试点工作的通知》要求,加快更新改造供电、燃气、供水、排水、供热等管线管道,建设地下综合管廊和停车场,加装充电桩和老龄化公共设施,完善消防、防灾设施和应急避难场所等,补齐老城区基础设施短板,提升老城区的设施韧性和安全韧性。

三是以城市更新提高老城区环境品质。环境问题是老旧社区普遍存在的严重问题之一,脏乱差情况的存在严重影响社区居民的生活体验,因此,改善生态环境是提升老城区宜居水平的重要环节。青岛应从住区绿化、围墙美化、垃圾分类、公厕建设等方面入手,不断改善老城区的环境品质。积极推进社区公园、“口袋公园”和小微绿化廊道建设,充分利用街角道旁、小区周边等处的边角地、畸零地和拆违治乱腾退的小微地块进行绿色改造与功能提升,使其成为既绿色优美又有文脉印记的新型公共空间。大力推进环境整治、城市黑臭水体治理、建筑工地扬尘管控和生活垃圾分类,实现城市道路高频次洒水抑尘和常态化清扫保洁。及时对公共厕所、道路上的雨水口和垃圾桶等重点部位打扫清洗,使其时刻保持干净整洁,以点带面改善区域环境。

四是以城市更新提升社区服务功能。作为城市的基本单位和市民居住生活的重要场所,提供公共服务是社区的基本职能和建设完整、友好社区的核心要义。青岛城市更新过程中,一方面要立足全龄友好目标,充分考虑不同年龄段居民的实际需求,帮助社区因地制宜补充医疗卫生、文化教育、托幼养老、休闲健身及便民商超、快递收发、智慧停车等各类公共服务设施;另一方面,引导社区在做好综合服务的基础上,增加社区安全、科学普及、就业指导、人民调解、慈善公益、助餐问诊等专业化、便利性服务内容,使社区成为居民的温暖之家、幸福之家。

以城市更新优化湾区城市宜业环境

城市更新既是一项民生工程,也是一项发展工程。实施城市更新行动,是推动原有产业变革、新兴业态衍生和扩大内需、构建新发展格局的重要路径,有利于培育发展新动能和形成新的经济增长点。在城市更新过程中,通过低效片区(园区)的“腾笼换鸟”和老旧商店仓库、厂房车间、公用建筑等的转型升级,优化城市产业空间布局,为新兴产业提供发展空间,进而推进产业迭代升级和高质量创业就业。

一是以城市更新拓展产业发展空间。深圳蛇口网谷项目是通过城市更新拓展产业发展空间的典型案例。该项目位于深圳南海大道与大南山之间,占地约20万平方米,改造之前主要是劳动密集型工厂和铁皮房、堆放生产材料的仓库等,通过更新改造释放出产业空间,重点发展网络信息、科技服务和文化创意三大产业,形成了以网络信息科技和高端文化创意产业为代表的网络科技产业带和滨海文化产业带,为城市更新、创新发展提供了一份真实的“深圳样本”。青岛应借鉴深圳蛇口网谷项目经验,结合历史城区保护更新、重点低效片区(园区)和低效用地开发建设、旧城旧村改造、老企业搬迁等,根据不同区域承担的不同功能,为产城融合度高、轻量化等特点的产业或业态拓展发展空间,优化城市产业空间布局,为城市发展提供新动能。

二是以城市更新推动产业迭代升级。产业升级是城市更新的核心驱动力。自2018年起,北京将属于首都核心区的北京坊由一个传统历史街区升级打磨成一个融合文化艺术、设计创新、生活方式、消费体验、餐饮美食等业态的复合型开放式商业街区,成为独一无二的国际文化商业样板和成功的城市更新范例,被称为“老城复兴金名片”。青岛的城市更新中,一方面应充分利用新拓展的发展空间,立足自身产业布局、空间特色、发展基础等,选择依托人才、信息、资金的产品设计、技术开发、钻石珠宝等都市型高端工业,与现代工业相配套且适合在市区发展的金融服务、信息服务、节能与环保服务、商务服务和租赁等生产性服务业,以及与城市居民和外来游客密切相关的教育研学、商贸服务、展览展示、特色餐饮、文化旅游等消费性服务业入驻,促进原有经济结构优化升级;另一方面充分改造、转型升级原有的历史文化街区、传统商圈、老商务楼历史建筑等,植入并发展高新技术产业、总部经济、科技研发、现代商贸等高端服务业, 以重振老街区活力,助推老城区经济高质量发展。

以城市更新提高湾区城市宜游水平

老城区既是一座城市发展的见证,也是这座城市区别于其他城市的基本特质,其中蕴藏着不同历史时期形成的历史街区、历史建筑、历史遗存等各类物质文化遗产,以及与之相关的城市风貌、传统文化、传统工艺、民风民俗、生活方式等非物质文化遗产。所有这些彰显着深厚文化底蕴的城市文化遗产,不仅是最具核心竞争力的旅游资源,更是旅游的灵魂。城市更新中,应充分挖掘老城区的旅游资源价值,不断提高湾区城市宜游水平。

一是以城市更新打造文旅精品项目。近年来,在历史城区保护更新和全市旅游品质提升攻坚等行动的持续推动下,青岛老城区的宜游功能不断完善,从中山路、大鲍岛到邮轮港区、登州路,老城区高品质文化旅游带已经初具雏形。在接下来的城市更新进程中,要从不同区域的实际情况出发,按照宜游的标准和要求,创新活化利用机制,充分挖掘老城区各类文化资源的旅游价值,提升完善与之配套的旅游公共服务设施,培育颠覆性创意、沉浸式体验、年轻化消费等文旅新业态,加快文旅融合发展。对优秀历史建筑、不可移动文物等,应继续深入实施“阅读建筑”工程,将其发展历程、特色价值、历史地位以及与之相关的历史事件、历史人物等融入其中,使其成为不可或缺的网红打卡地;对历史文化厚重的历史城区和文化街区,应通过风貌复原、场景还原等方式,辅之以传统美食、民俗风情、特色旅游纪念品等,实现与旅游的完美融合,成为独一无二的特色文旅项目;对传统城市商圈,应按照“旅游+住宿”“旅游+购物”“旅游+餐饮”等理念,通过改造提升,融入时尚购物、网红经济、特色餐饮、康体休闲、精品客栈等丰富多元的消费业态,推动其向新型文旅商业消费聚集区转变,在满足当地居民日常生活需要的同时,吸引外地游客关注和参与,让游客从中体验到老城区的老风情和新气质。

二是以城市更新打造新型节庆品牌。节庆活动是旅游的重要吸引物和构成旅游产品体系的有机组成部分,在塑造旅游形象、提升城市知名度、带动消费等方面发挥着重要作用。应进一步放大2022青岛国际邮轮节、首届上街里啤酒节、2023青岛·市南上街里·逛春天旅游艺术季等活动示范效应,举办历史街区IP巡游、里院演艺、文化展演、非遗展示、时尚购物节、餐饮消费欢乐季等丰富多彩的文旅活动,同时大力推进“旅游+城市”“旅游+文史”“旅游+元宇宙”融合发展,打造充分展示老城区文化底蕴和文化魅力的新型节庆品牌。

(作者单位:青岛市社会科学院)

求是录

搞好“三结合” 提升调研质量

王焕淼

深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育,推动“学思想、强党性、重实践、建新功”总要求落实落细,确保主题教育取得扎实成效,需要大兴调查研究,提高调研质量,改进方式方法,在“三个结合”上下功夫。

“正向”与“反向”相结合,广泛占有材料

搞好调查研究,广泛占有材料是前提。材料要充分,就要将“正向”“反向”材料相聚合,做到材料不单一、不残缺、不偏颇。

“正向”材料一般是指符合调研者的意图、满足调研者的心态、顺应调研者的思路,与预设调研目标相匹配的“佐证”材料。反之,为“反向”材料。广泛占有材料,不仅要收集汇总“正向”材料,而且更要汇聚“反向”材料。搞好材料收集汇总,就必须走群众路线,深入基层、深入一线、深入群众,在最前沿、最基层、最一线收集、挖掘到带有泥土味、冒热气的原汁原味的材料;就必须本着“兼听则明、偏听则暗”的态度,有意识地收集不同观点、甚至观点相对立的“反向”材料。为此,一要“沉下去”调研,要用“脚底丈量”、用“慧眼透视”、用“聪耳倾听”、用“大脑辨析”,通过增强“四力”走到人民群众当中,真正读懂民情民意,掌握最真实、最直接、最可靠的第一手资料;二要“兼容”收集材料。材料收集过程中,既要收集随笔材料,也要收集文稿材料;既要收集通俗材料,也要收集科普材料;既要收集文字材料,也要收集音像材料;既要收集现实材料,也要收集历史材料;既要收集直接材料,也要收集间接材料,确保“正向”“反向”材料齐备、完整;三要“扬弃”材料。要运用辩证法对立统一的观点,甄别筛选材料,确保材料的真实、可靠、可用。对一些年代久远、说法不一富有争议的重要材料,要进行多方验证,考察其内容真伪,还原材料真相,确保材料的完整性、真实性,切实为调查研究提供可靠的材料保障。

“定量”与“定性”相结合,优化研究方法

搞好调查研究,占有材料是前提,分析研判材料是重点。增强调研的科学性,要注重把“定量”分析与“定性”研判结合起来。

“定量”分析,主要是采取统计比对的办法,对大量的现有材料进行分类统计,从数据占比中了解掌握事件的发展现状。“定性”研判,最主要的是对事件发展态势和现状给出定性结论。定量分析更多地用于描述总体的分布、结构、趋势及特征,以及揭示变量之间的关系、验证已有的理论假设等。定性研判则更多地用于揭示现象变化过程、现象内在联系、调研对象的主观认知,诠释行为意义,解释变量之间的因果联系等。“定量”分析、“定性”研判是调查研究最常见、最管用的两种方法,各有侧重、相辅相成、不可分割。

调研实践中,要注意克服“两种”倾向:一是“定量”分析要克服过度依赖“问卷调查”的倾向。“问卷调查”是基于“每个人的信息都是等量的”,忽视了不同人信息之间的差异,无法增加信息的总量与多样化的丰富性,存在一定的局限性,因此“定量”分析时不能过度依赖“问卷调查”;二是“定性”研判要克服轻视“解剖麻雀”的倾向。“麻雀虽小,五脏俱全。”革命战争年代,我们党在调查研究方面创造了“解剖麻雀法”,通过以小见大、以点带面,形成规律性的认识,为我们党从胜利走向胜利发挥了极其重要的决策参考作用。“解剖麻雀法”其实质是典型解剖法。通过对典型的解剖,不仅调查时间短、反映情况快、节省人力物力,而且感知更加鲜活、体验更为深刻,能更好地实现从典型个案到发现规律之间的“惊人一跃”。

“向前看”与“向后看”相结合,提出对策建议

调研水平的高低、质量的好坏,关键看对策建议的针对性、操作性、衔接性强不强。好的对策建议,既能针砭时弊、把脉问题,又能措施到位、引领未来。因此,要提出高质量对策建议,既要“站在现在看过去”,又要“站在未来看现在”,实现对策建议“向前看”与“向后看”相结合。

“向前看”就是在提出建议时,既要梳理某项政策演进的历史脉络,设身处地考量当时的历史条件,又要分析现在的时机是否成熟,可以提出“超越前人”的好点子;“向后看”就是要着眼未来、超越当下,使对策建议具有前瞻性、预测性、可操作性,提出“启发后人”的好建议。

在对策建议提出的过程中,特别是政策方面的对策建议,要明确现在政策延续和迭代的基础条件,时代变化的客观实际,了解掌握“前人”政策的可行性、当下的局限性、未来的挑战性。为此,一要搞好“点”“面”结合。即要把单个或单项的政策放在全领域、全行业进行比对,杜绝将单项政策的“点”独立于全领域政策的“面”之外。要把个体政策与整体政策统筹起来,确保政策的系统性、兼容性,防止政策的对立、互掐。二要排出“先”“后”顺序。无论是专题调查研究,还是专项调查研究,最后形成的对策建议都不可能只有一条。哪条对策建议最重要?哪条对策建议应排在第一位?这是对策建议排序时必须要解决的重要问题。在对策建议排序过程中,既要横向对比不同地域、纵向对比不同时期的措施对策,又要通过调整措施对策的优先次序,推演目标的实现过程和预测实现效果;既要区分施策对象、对症下药,又要区分施策地域、把握施策时机,避免过早透支措施对策福利,既能“雪中送炭”,又能“锦上添花”,确保发挥出对策建议的“最大红利”。

(作者单位:青岛市委宣传部)

高效利用工业用地 促进实体经济高质量发展

于连莉

党的二十大报告提出,“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,推进新型工业化”。在大力推动实体经济振兴的背景下,加快工业用地高效利用,对青岛主动融入新发展格局,促进实体经济高质量发展具有重要的支撑作用。

青岛工业用地现状

随着青岛进入中高端产业发展阶段,工业用地布局分散、产业效益不佳、升级改造困难、用地综合评价机制不健全等问题逐渐凸显。

第一,用地布局上存在“小聚集、大分散”问题。目前全市工业用地空间布局较为破碎化,主要集中在胶州湾北部区域,呈现局部集聚、总体分散的特征。胶州湾外围点状散布工业用地多位于镇村,与居住生活功能混杂布置,布局较为无序。

第二,产业效益上存在“老旧衰,效益低”问题。全市工业依然以通用与专用设备制造、农副食品加工业、纺织服装服饰业等传统制造业为主,计算机、通信和其他电子设备制造及生物医药等高新产业并未形成明显的集群效应。同时,我市工业用地供给量多年位于全国前列,但工业增加值较国内先进城市还有一定差距,用地产出效益不高。

第三,升级改造上存在“较粗放、改造难”问题。工业用地利用方式较为粗放,工业用地升级改造难度较大,主要表现在地价体系、交易规则、土地补偿等细则尚不完善,致使工业用地改造在引入市场资本、后续开发、权益保障方面存在较大障碍。

第四,用地管理上“全周期、差别化”综合评价机制有待完善。工业用地全生命周期管理工作机制没有建立,部门间职责界限模糊,难以落实履约监管主体责任。同时,缺少管理平台支撑,用地综合评价追踪工作难以实现。此外,由于缺乏退出机制,导致闲置低效用地长时间难以改变用途。

高质量发展视角下,工业用地高效率利用的建议

基于青岛工业用地管理经验,结合上述实际问题,聚焦高标准保护、高效能开发、高水平治理等方面,建议从高质量发展视角推动工业用地高效率利用,确保实体经济高质量发展。

一是强化规划引领,完善协调机制。一方面,以国土空间总体规划为引领,以产业发展规划、城市更新规划、低效用地再开发规划等相关规划为抓手,从市域、区市、重点镇街与产业园区等不同角度明确工业用地总体规模,有序引导工业用地增量发展、存量优化;合理确定产业发展方向,完善产业空间布局,协调好产业发展空间与用地保障的关系,形成圈层布局、链式发展、特色错位、集约高效的产业发展格局。同时,加强规划土地执法监察,对工业用地擅自改变用途的,责令限期改正,恢复产业用途,对于违法情节严重,在规定期限内未完成整改的,按照约定解除出让合同,无偿收回建设用地使用权。另一方面,针对产业招商、用地供给、履约监管、综合评价,低效用地盘活、平台建设、用地退出等工业用地全生命周期管理工作,构建上下联动、部门协调的市区两级协调机构,负责工业用地全生命周期管理重大事项的统筹、协调及决策。在此基础上,明确市直部门的业务指导与检查监督职责,明确区市政府作为辖区内工业用地全生命周期管理工作具体执行的责任。健全工业用地全生命周期管理联合监管机制,按照“谁提出,谁监管,谁负责”的原则,落实主体责任,杜绝“不敢管、不能管、不愿管”的现象,以此保障工业用地全生命周期管理工作开展的整体性。

二是加强底线约束,创新利用方式。根据城市定位及产业发展需求,合理划定一二级工业区块控制线,实施分级保护、闭环管理,整体把控工业用地配置规模与结构,稳定全市工业用地供应规模,为集中连片的规模性重大项目预留战略空间,引导新增工业项目向控制线内集聚,保障实体经济发展。同时,制定符合市场需求与城市发展规律的工业用地配置时序,从供给侧遏制城镇无序扩张、产业发展频繁换向导致园区经济形不成合力等现象。此外,通过城市更新、低效用地再开发、历史文化名城保护等相关政策,明确工业用地整合升级模式与设计条件,鼓励综合运用厂房加层、增资技改、整治提升改造等多种方式提高土地利用水平,倡导集中成片的存量工业用地区域整体转型,允许园区平台等专业企业参与原权利人为主导的联合体,通过存量补地价方式办理用地手续,实施转型开发。实现老旧工业区升级改造、低效工业用地再开发,工业遗存活化利用,土地复合利用,引导存量工业用地向新型产业用地调整,并注入都市产业、众创空间、楼宇经济等功能,构建创新创业空间。由以存量优化的方式,逐步转移到产业转型升级,解决工业用地出现的批而未供、供而未用、闲置低效问题,实现新旧动能转换、促进产城融合。

三是完善用地政策,建设保障体系。完善用地政策,应充分考虑决策管理的闭合关系,通过合理设计规划、行政、法律、金融财税等多方位的政策,架构工业用地高质量利用的政策保障体系。首先,要推进要素市场化配置改革,发展培育建设用地一二级市场,完善城乡基准地价、标定地价的制定,健全要素市场运行机制,实现工业用地有序开发与增值收益合理分配。其次,调整完善产业用地政策,聚焦工业领域重点产业链,推动不同产业用地类型合理转换,探索增加混合产业用地供给,实施工业用地战略留白,保障重大项目用地需求。再次,再造项目准入流程,建立专业、科学、客观的项目遴选机制,把好“审核关”,并强化项目履约监管,实施项目履约保障金或履约保函制度,把好“验收关”。此外,探索深化实施“亩产效益”评价结果运用,根据工业企业“亩产效益”综合评价结果,落实差别化用地政策,对评价为C类、D类企业,不再提供新增建设用地,禁止参与工业用地招拍挂竞买活动,且禁止与C类及D类企业之间的土地使用权转让,同时对于用电、用水、用气方面实施差别化价格,不支持或取消申报各类扶持项目,鼓励主动关停退出等。最后,研究制定升级改造规划土地政策,健全工业用地配置制度,探索工业用地弹性出让方式,建立健全符合产业成长的工业用地使用年期,加强工业用地供后监管与信用约束,通过正向激励与负向监管,推动工业用地高质量利用。

四是优化评价机制,提高土地效益。以提高土地利用质量和效益为目的,有效建立工业用地“准入—供给—监管—退出”全生命周期管理机制,是工业用地高质量利用的重要手段。首先,统筹研究青岛产业发展导向,明确青岛重点支持、鼓励发展的产业目录及限制、禁止用地的产业目录,并通过全面推行工业用地“标准地”出让,明确固定资产投资强度、建筑容积率、单位能耗标准、单位排放标准、亩均收入等各项要求,严把工业用地准入关口。其次,加强市级统筹,制定工业用地年度供给计划,以差别化配置方式分类供应工业用地,实现大项目单独供地,小项目进入园区,并针对项目类型、用地类型与所在区域实施差别化地价政策,从而不断优化工业用地供给能力。再次,通过持续开展工业用地绩效调查评估,运用数字技术搭建市区统筹、部门协同的工业用地全生命周期管理平台,将工业用地的经济、社会、环境等指标及土地使用条件、利用绩效等履约情况纳入共享平台,并完善年度补充更新机制,实现工业用地全程全行业全企业监管。最后,以“亩产效益”评价为根本建立工业用地及产业园区分阶段分指标评估机制,对项目业态、固定资产投入强度、亩均税收、亩均销售收入、亩均工业增加值、单位能耗、单位污染物排放、研发经费投入强度、全员劳动生产率等进行科学评估,并以“出让合同”与“监管协议”为基础,将具体退出标准作为约束性指标写入“出让合同”与“监管协议”,明确政府优先回购权,分类引导低效工业用地有序退出。

(作者单位:青岛市城市规划设计研究院 本文系2021年度青岛市社会科学规划研究项目 编号QDSKL2101371)