

姜铭 雷仲敏

## 青岛西海岸新区发展现状评估及对策建议

2011年1月，国务院批准《山东半岛蓝色经济区发展规划》，将蓝色经济区规划上升为国家战略，为抢抓蓝色经济发展机遇，突出发挥青岛半岛蓝色经济区核心区龙头带动作用，青岛市委、市政府决定设立西海岸经济新区。2012年3月，《青岛西海岸经济新区发展规划》发布，打破现有行政区划，建设一个新区核心区、六大经济功能区。2012年底，经国务院批准，山东省政府决定调整青岛市部分行政区划，撤销原黄岛区和胶南市，设立新的黄岛区，这为西海岸新区获批国家级新区奠定了基础。2014年6月，西海岸新区正式获批为第九大国家级新区。为有效推进西海岸新区的开发建设，笔者将总结新区区划调整后取得的成就，分析面临的困难和存在的问题，对如何有效推进新区在促进经济发展中先行先试的地位和作用提出前瞻性的对策和建议。

### 一、西海岸新区建设情况评价

(一) 经济运行状况良好，再造一个青岛步伐稳健

2012年西海岸新区完成地区生产总值2091亿元，增长14.7%；2013年完成2266亿元，增长11.4%；2014年完成2470亿，名义增速16.3%，基本实现区域经济增长目标。图1为西海岸新区区划范围地区生产总值增长态势图。

2012年西海岸新区完成公共财政预算收入128.11亿元，增长7.3%；2013年完成150.3亿元，增长11.9%；2014年完成175.3亿，增长15.1%。图2为西海岸新区区划范围公共财政预算收入增长态势图。

2012年西海岸新区城镇居民人均可支配收入3.22万元、农民人均现金收入1.47万元，

分别增长12.5%和13%，城乡收入比（以农民收入为1）为2.19（青岛为2.30）。2013年全区城镇居民人均可支配收入3.58万元、农民人均纯收入1.56万元，分别增长9.7%和12.3%。2014年全区城镇居民人均可支配收入3.83万元，增长8.7%；农村居民人均纯收入1.75万元，增长11.0%。

按2012年2月所规划的西海岸新区发展目标：5年再造一个青岛，2017年GDP的规模目标值为5000亿元。按照这一目标，2013年完成2266亿元，已完成目标的比例为45.32%。2013年GDP增长率为11.4%，未能实现达到目标所需的增长率17.1%。西海岸新区在后期发展中应提高经济发展速度。

(二) 重点功能区建设稳步推进，基础设施和项目招商成效明显

西海岸新区全面落实青岛市委、市政府关于调整青岛西海岸经济新区功能布局与管理体制的通知精神，青岛经济技术开发区、保税功能拓展区规划建设全面推进，功能区政策优势进一步放大提升。西海岸新区机关及董家口经济区、国际经济合作区及古镇口军民融合创新示范区等管理机构先后得到青岛市编委批准；组建了15个指挥部，选派218名干部到各功能区建设一线解难题、抓落实，形成在统一平台协调指挥下，发展要素科学整合、功能区与行政区优势互补、经济发展与社会民生协调推进的发展格局。图3为西海岸新区“一核、两港、五区”规划。

(三) 重点工程建设成果丰硕，产业转型升级步伐加快

西海岸新区围绕“提升六大支柱、培育十大新兴产业、打造六大特色”三条产业主线，

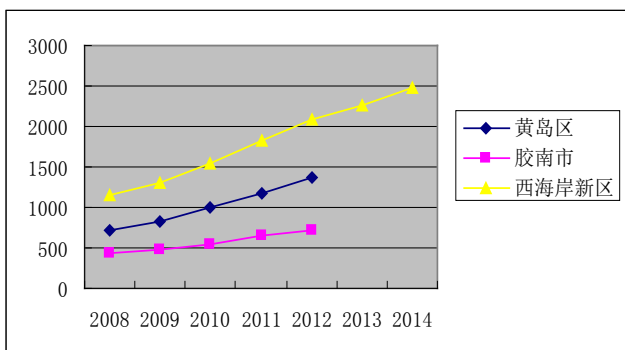


图1 2008年~2014年西海岸新区区划范围地区生产总值增长态势图

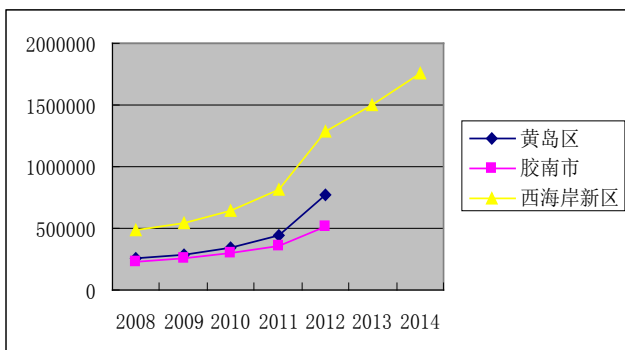


图2 2008年~2014年西海岸新区区划范围公共财政预算收入增长态势图

精准确定招商重点方向，新签约注册内外资重点大项目 10 余个，累计总投资约 300 亿元。

在强化招商引资的同时，新区更强化项目后期服务，确保力神动力电池、宝石重工等 12 个重点大项目开工建设，总投资约 120 亿元；确保 702 深海装备试验基地等 8 个重点大项目竣工投产，总投

资约 40 亿元。积极对接项目属地各大功能区及街镇，持续提供优质服务。

（四）基础设施建设和社会事业发展取得新进展

实现城乡就业 3 万人，同比增长 16.8%，城镇登记失业率为 2.2%；投入 3.4 亿元一次性将灵山卫等地区新划入区域民生保障标准提升到开发区居民同等水平；全区物价总水平保持稳定；2400 余套公共租赁住房交付使用；78 个社区村庄改造施工面积达到 350 万平方米，竣工 40 万平方米，安置 2573 套；城区新增供热面积 149 万平方米；西海岸职业教育集团挂牌成立；育才中学投入使用，烟台前小学等 2 所学校及 6 所幼儿园开工建设；全民健身中心主题建设基本完工；新农合筹资和报销比例全省最高，实施并完善住院病人“先诊疗，后付费”服务模式；国家生态工业示范区获批；环境保护双月奋战工作成效显著，大气环境质量得到明显改善；全面深入开展安全生产大检查活动，认真排查整治安全生产隐患等。

（五）改革创新有所突破，各项工作逐步到位  
西海岸新区区划调整基本实现五个到位：党政群机构、职能及人员编制正在逐步理顺到位，功能区管理范围调整基本到位，区管领导干部逐步配备到位，机构更名、牌匾和公章更换基本到位，基层党组织调整基本到位。正在启动新一轮改革创新。

在管理机制体制的建立上，建立起大部制、扁平化的管理体制，保证管理机构的精简、统一和高

表 1 西海岸新区各项指标在全市比重变化情况表

	2010 年★	2012 年	2012 年增长率	2013 年	2013 年增长率	2014 年	2014 年增长率	2017 年目标值★	目前已完成比例	达到目标值所需增长率★
地区生产总值(亿元)	1552.6	2091	14.7%	2266	11.4%	2470	16.3%	5000	45.32%	17.1%
财政收入(亿元)	64.98	128.1	7.3%	150.3	11.9%	175.3	15.1%			
人口规模(万人)				160						

备注：（1）★ 2010 年的数据为区划调整前的老黄岛区与老胶南市相加所得。（2）2017 年的目标值取自《2012 年青岛市政府工作计划》。西海岸经济新区的经济体量在未来 5 年，将相当于 2010 年青岛的经济总量：GDP 达到 5000 亿，就相当于 5 年再造一个新青岛。（3）达到目标值所需增长率的计算：以 2012 年的数据为现值，以 2017 年的数据为终值计算得出。



图3 西海岸新区功能区规划图

效。在管理方式上，探索实行了“直管、代管、协管”的分类管理模式。对涉及新区整体发展战略的土地利用、产业布局、重点投资项目和结构调整等重要经济事项，制定出台了重大事项报告制度，管委会集体联合研究，定期谋划新区发展推进事宜，保证各行政区和功能区的步调一致，联动发展，形成全局一盘棋、重担大家挑的工作局面。

进一步深化行政审批制度改革，按照应减必减、该放就放的原则，进一步取消和调整行政审批项目，建设项目审批、企业工商注册等事项提速30%。

## 二、当前面临的困难及存在的主要问题

### （一）功能区规划布局亟待调整

#### 1. 功能定位不清，产业布局不合理。

原胶南、黄岛两个行政区因历史遗留原因，即使目前在区划上实现了名义上的统一，但在发展程度、开发进程方面与新区其他区域不尽相同，产业功能区有的发展时间较长，产业链条比较完整，发展机制比较成熟，但发展后劲不足；有的正处于快速成长期，发展势头迅猛，但体制机制存在缺陷；有的刚刚进入起步阶段，配套设施不完善，开发建设任务艰巨，原行政区与各功能区之间迫切需要在发展过程中实现功能融合。各功能区在招商引资、项目落地、产业发展和规划建设方面与新规划的8

个功能区存在一定的重复建设和产业雷同状况（见表2）。

#### 2. 管理层级不一，协调统筹困难。

新规划建设8个功能区地位、隶属关系及管理模式均不同。在新区内，各功能区与新区工委、管委会之间增加了一层行政管理程序，存在管理混乱的问题。

### （二）管理体制机制亟待理顺

#### 1. 不同行政主体的关系需要协调。

西海岸新区管委会作为青岛市政府的派出机关，其众多职权都是市政府授权的，然而在其行使职权的过程中会遇到种种困难，管理的有效性不强。新区政府在其执行工作的过程中，若牵涉新区各行政区、功能区的切身利益时难以有效解决问题。

#### 2. 园区运行模式亟待统一。

新区现有的16个园区，在实际运行中主要有四种模式：一是具有经济发展和社会管理双重职能的园区，包括青岛前湾保税港区、青岛经济技术开发区、胶南经济开发区、青岛临港经济开发区和琅琊台旅游度假区；二是单纯履行经济发展职能的园区，包括董家口经济区和国际经济合作区（中德生态园）；三是公司+指挥部模式的园区、中央商务区、青岛西海岸发展（集团）公司与中央商务区建设指挥部按各自职责分工协作；四是指指挥部模式的园区，包括现代农业示范区、古镇口创新示范园、国际旅游度假区及灵山湾旅游度假区。除此之外，在园区管理层级上有的还属“园中园”。运行机制的不统一为园区管理带来了诸多问题。

#### 3. 各功能区、街镇行政区之间的关系尚待理顺。

行政区政府财力不能同时满足促进经济发展与履行社会管理两种职能的要求，难以发挥整体优势。功能区拥有财力优势，但不掌握土地等要素；行政区使用土地资源，但缺乏财力支撑，因而造成土地、资金、人才及技术等生产要素流通不畅、难以优化配置。

4. 各功能区管理体制、人员编制及经费保障问题亟待解决。

部分园区经济发展职能不完善。有的园区不具备项目立项、规划、土地、环保及建设等经济管理权限，过于依附所在区域的行政管理主体；有的园

表 2 区划调整前后各功能区对比表

区划调整前		区划调整后	
原黄岛区	原胶南市	西海岸新区	批准级别
前湾保税港区 北部产业新区 石化产业集聚区 船舶和海洋工程基地 临港产业区 唐岛湾中心区 凤凰岛旅游度假区 家电电子集聚区 汽车及零部件集聚区 新能源新材料产业园 环保装备产业园 青岛信息谷	胶南经济开发区 纺织机械产业基地 手推车产业基地 家电电子产业园 食品、医药产业园 机械装备产业园 海洋化工产业园 汽车部件产业基地 董家口临港石化产业园 董家口临港装备制造产业园 董家口临港冶金产业园	青岛前湾保税港区★ 青岛经济技术开发区★ 青岛西海岸出口加工区 青岛新技术产业开发试验区 中德生态园★ 胶南经济开发区 青岛临港经济开发区 凤凰岛旅游度假区★ 琅琊台旅游度假区 灵山湾旅游度假区 董家口经济区★ 国际经济合作区 古镇口军民融合示范园★ 新区中心区 中央商务区★ 现代农业示范区★	国家级 国家级 国家级 国家级 省级 省级 省级 省级 市级 市级 市级 其他 其他

备注：★为新区规划建设重点园区，其中青岛西海岸出口加工区、青岛新技术产业开发试验区划归青岛经济技术开发区管理，琅琊台旅游度假区、灵山湾旅游度假区与凤凰岛旅游度假区统一管理。

区缺少投融资平台，无法通过市场化手段推进园区基础设施建设，从而制约了园区的发展。

### （三）投融资平台建设问题

各功能区投融资平台运行管理模式不一：尽管成立了统一的西海岸发展集团，但其仅承担中央商务区的开发建设职责；董家口经济区原有的平台公司划给港投集团公司，中德生态园全部资金依靠财政投入。开发建设投融资已成为制约西海岸新区开发规模、水平及速度的主要因素。

### （四）要素载体建设滞后，平台资源缺乏整合

项目招商载体缺乏统筹建设管理，在招商引资、项目落地上，新区内各街镇政府、各功能区出于自身利益，不同程度的存在争招商、抢项目的问题，不仅使统一产业规划、各园区的功能规划难以落实，也造成项目引进同质化的问题。

各类交易平台存在分散化、功能弱化问题。例如，前湾保税港区目前拥有 14 家大宗商品现货交易平台。从 2006 年第一家市场开业至今，各市场累计实现交易量 12.8 亿吨，交易金额达到 1496 亿元，累计缴纳各项税收 2.78 亿元。然而，市场分散、规模较小、品种单一、机制缺乏，既无法形成国际商品交易和定价中心，也难以发挥市场在配置要素

资源中的决定性作用。由于市场分散建设，整体建设力量欠缺，市场开拓成本高，难以做大做强。

### （五）基础设施建设问题

#### 1. 功能区基础设施建设滞后。

根据西海岸新区实际建设需要，重点是路网、水和电等基础设施建设，但对其余相关配套的基础设施建设，如教育及医疗卫生等涉及较少；另外，目前的基础设施建设也主要是在新区东部进行，还未覆盖整个新区。

#### 2. 交通基础设施整体水平较低。

虽然西海岸新区加大了交通基础设施的统筹规划建设力度，交通基础设施建设取得了显著成效，但是其整体水平还较为落后，特别是与青岛东区联动的公共交通体系还未建立。综合交通运输方式缺乏整合，各种交通方式发展无序，各自为政，没有统一的规划。

### （六）土地开发利用问题

#### 1. 重点项目推进与土地指标不协调。

目前，功能区有大批亟待落地项目选址不符合现行区域土地总体利用规划，没有建设用地。土地指标匮乏已影响到功能区招商、基础设施建设和重点项目落地。

## 2. 后备预留土地不足。

西海岸新区村经济发展留用地开发状况在规划制定、实施及项目选址方面还有改良的空间。目前，村经济发展留用地的招商引资工作主要在村、镇一级进行，因此有两个突出问题：第一是村集体自己协商的企业，不符合西海岸新区管委会的产业规划定位，往往造成项目最终难以落地；第二是村里自行招商引资过程中，企业对于集体性质的土地兴趣有限，更倾向于国有性质的用地。对于企业而言，融资往往是其发展的主要资金来源之一，国有性质用地的抵押借贷等手续较为便捷，同时也更受银行的青睐。

### 三、对策建议

#### （一）全面调整功能区整体规划

全面清理整顿各级各类功能区，对经济功能园区根据园区发展定位予以明确分类，适合作为经济功能园区管理的纳入新区管理范围，不适宜作为经济功能园区的按行政体制进行管理，逐步推进园区发展模式相对统一，建立起新区管委会领导下各园区管委会并行发展的管理体制，并集中向“管委会+公司”的发展模式转变，避免出现园区多而无从管理的局面。

#### （二）加快推进新区管理体制机制改革创新

##### 1. 进一步加强政策法规建设。

尽快制定和完善《西海岸新区管理条例》、《西海岸新区进一步开发开放意见》、《西海岸新区土地管理规定》和《西海岸新区鼓励投资意见》等，规范市政府、区政府、街镇政府、西海岸管委会和功能区管委会的工作职责及协调方式方法，为西海岸新区发展提供法律基础和法律保障。

##### 2. 进一步完善功能区建设运营模式。

借鉴重庆两江新区的管理体制，实行1+X模式。1即为西海岸新区管委会，X为新区范围内的乡镇数（在新区开发的不同阶段，参与开发的乡镇数量不同，根据新区开发进程，适时增加有关乡镇进入开发体制，由于数量在发生变化，因此为X）。以管委会体制为基础，同时考虑新区内各乡镇的利益，以资本为纽带，按照新区与行政区比例出资，与X个行政区分别组建不同功能区的联合开发公司，构建利益共享、权责明确的动力机制，形成高效和谐的大开发格局。

##### 3. 建立与市级相关主管部门协调联系的工作机制。

逐步建立西海岸管委会与青岛市相关行政主管部门的对接协调机制，避免行政区、各功能区多头对接市相关部门而造成的信息杂乱、政出多门的情况。由西海岸管委会统筹各项工作要求和进展情况，逐步形成高效、统一的上下协调机制。

#### （三）积极探索土地开发利用模式创新

##### 1. 统筹新区国土资源，搭建统一工作平台。

目前，黄岛区、开发区国土资源工作仍在各自辖区内分别进行，土地规划修编、地价及业务审批流程等均存在不同程度的差异。建议将西海岸新区国土资源作为一个“盘子”，在土地利用总体规划修编及调整修改、区片综合地价和基准地价制定等方面统筹考虑，统一政策和标准，更加科学合理地利用国土资源，为重点项目用地做好用地保障，推进西海岸的发展、和谐和稳定。

##### 2. 建立重大项目规划选址和用地的统筹协调机制。

为更加高效、集约、合理地利用好整个西海岸地区的土地指标和土地资源，更好的优化项目布局以及城市功能分区与空间布局。保证西海岸新区的发展规划、城市总体规划和城市建设的科学实施，根据实际工作需求，应建立新区重大招商引资项目及重大基础设施建设项目规划选址和用地的统筹协调机制，即由西海岸新区管委会牵头，统一研究，通盘考虑。

##### 3. 村经济留用地开发利用策略。

在村经济留用地开发利用工作中，政府部门不仅要协助村办理有关的行政手续，还要主动鼓励、引导村在符合西海岸大开发产业规划的要求下进行对村经济发展留用地的开发利用。一是充分协商、灵活操作，集中规划选址；二是争取土地指标的计划单列；三是政府一体化招商引资；四是做好基础设施配套，促进产业优化转型；五是调整行政审批流程，争取省级审批权限；六是项目严把关，落地需切实符合西海岸新区规划。

#### （四）全力助推董家口经济区跨越发展

一是争取省政府批准设立青岛董家口经济区管委会，尽快落实干部编制，配齐董家口领导班子职数，明确干部管理权限。同时，便于董家口探索创



新全员聘任制的人事管理制度改革。

二是争取省级和市级财政设立专项扶持资金，对董家口经济区重大基础设施和重大产业项目予以支持；采取市场化运作的手段推进基础设施建设；建议在董家口设立独立财政，除青岛港集团和鲁海丰集团应享受的税费返还等优惠政策外，其余产生的土地收益、海域使用金及企业上缴税费地方留成部分，全额返还经济区管委会，用于基础设施再投资；鼓励各类金融机构实行差别化信贷政策，参与董家口经济区建设和重点产业发展。

三是争取对董家口经济区重大项目优先审批、优先申报和优先争取，青岛市法制办等部门尽快落实经济区审批权限。

四是创新土地审批管理机制，青岛市有关部门要尽快对董家口经济区土地利用规划进行整体修编；国土等部门将董家口土地指标单列，并给予倾斜，由董家口管委会自行审批区内非基本农田建设用地；统筹超前做好开发区石化炼油及船舶重工等企业搬迁预留土地的规划工作。

（五）需要全市层面协调处理的若干问题

1. 统筹全市发展资源，优化空间布局。

根据西海岸新区的发展优势和功能定位，突出对外开放的整体功能，进一步强化集聚全市涉外要素和平台资源在该区域的落地。对接国家“一带一路”战略，以“两港”为基地，规划布局一批国家、省市的重点项目；以“国际经济合作区”为基地，加快欧盟、日韩及东盟等相关平台和载体的建设。

2. 整合保税区现有商品交易市场平台，组建青岛统一的大宗商品交易中心。

结合国际贸易中心城市建设规划，积极谋划布局自贸区建设战略，加快对现有商品交易市场的整合，尽快按现代商品交易所的构架，建设统一的大宗商品交易中心，实现各类商品交易“统一进场交易、统一信息发布、统一规范流程、统一服务标准、统一监督管理”的“五个统一”。将整合建设国际大宗商品交易市场建设列入年度计划和工作部署。在推动落实上要准确把握项目进场、制度建设、专家库整合及信息化建设等关键环节，确保国际大宗商品交易市场建设任务可以如期顺利完成。

3. 进一步加快跨区划综合交通体系建设。

减少西海岸新区与主城区的交通出行成本。将

胶州湾海底隧道作为市内快速交通体系管理，实现双向全免费通行，提升西海岸新区与主城区的连通性和融合性。适当降低胶州湾跨海大桥通行费用，突出其对公共交通拥堵的调解作用。

加快市域轨道交通建设，尽快启动与主城区联通的地铁轨道交通和环胶州湾轻轨交通建设。

4. 尽快实现青岛经济技术开发区功能调整。

一是原石化区尽快完成规划调整，做好黄岛石化区、油品物流企业罐区和输油管线搬迁工作。根据油品物流企业搬迁要求和市政府有关搬迁政策，在充分协商的基础上，按照“一企一策”方式研究制定各企业具体搬迁政策，积极推进实施。

二是积极推动海西湾船舶和海洋工程产业园转型升级。重点发展船舶和海洋工程设计研发环节，超前做好企业搬迁的规划工作，并在税收和财政资金等方面给予一定的政策倾斜。

5. 加快推进与周边城市的一体化协作进程。

积极推动西海岸新区与日照市、诸城市的区域融合，完善区域合作机制、推动区域资源整合，营造以产业项目互有补充、优势资源合理配置的城市经济圈，形成城市产业集群，带动山东省西南部沿海区域经济快速发展。

【参考文献】

- [1] 石丽云. 浅谈口岸城市经济新区发展布局对加快港口建设的驱动[J]. 中国市场, 2014(31): 109-110.
- [2] 冷静. 青岛西海岸新区与我国其他国家级新区比较及发展对策[J]. 青岛行政学院学报, 2014(4): 117-124.
- [3] 姜铭, 雷仲敏, 曲卉青. 我国城市新区发展建设的思考与探索[J]. 青岛科技大学学报(社会科学版), 2014(3): 5-9.
- [4] 郭先登. 关于大国区域经济发展空间新格局理论与实践的思考[J]. 经济与管理评论, 2015(1): 133-140.

【中图分类号】F293

【文献标识码】A

【文章编号】1005-278X(2015)03-0000-07

【收稿日期】2015年3月

【作者简介】姜铭(1982年~), 博士, 青岛科技大学经济与管理学院讲师, 硕士生导师, 研究方向: 城市经济; 雷仲敏(1952年~), 青岛科技大学城市可持续发展研究中心主任, 经济与管理学院教授、博士生导师, 研究方向: 城市可持续发展。

编辑: 朱维维

# 青岛西海岸新区发展现状评估及对策建议

作者: [姜铭](#), [雷仲敏](#)  
作者单位: [青岛科技大学](#)  
刊名: [城市](#)  
英文刊名: [City](#)  
年, 卷(期): 2015(3)

引用本文格式: [姜铭. 雷仲敏. 青岛西海岸新区发展现状评估及对策建议](#)[期刊论文]-[城市](#) 2015(3)