

临空地区“港产城”一体化规划建设路径研究

——以合肥空港经济示范区为例

杨宝玉

合肥市自然资源和规划信息中心

摘要：我国正处于构建国内国际双循环新发展格局的关键时期，依托空港枢纽发展临空经济，建设临空经济示范区将成为区域开放发展的重要抓手。合肥空港经济示范区一直以来是合肥市乃至安徽省的重要发展板块，加快推进现代化航空枢纽和临空产业新城建设，有利于合肥建设全国性综合交通枢纽，打造内陆开放新高地，提升城市国际知名影响力。合肥空港经济示范区规划建设中“港产城”一体化思路和实践已初步形成，本文从规划到实践全过程视角，探索合肥临空地区“港产城”一体化发展机制和路径。

关键词：示范区；一体化；规划建设

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.24.003

一、规划建设背景

2013年5月，合肥新桥国际机场建成运营。2014年6月，省政府批复同意设立合肥空港经济示范区办公室。2015年9月，市编办批准设立合肥空港经济示范区管理办公室。2017年8月，省编办批复调整为管委会正处级直属机构。2021年，合肥新桥科创示范区挂牌。

合肥空港经济示范区作为合肥市“中心引领、两翼齐飞”城市发展格局西部增长翼的重要支点，是合肥滨湖科学城“两核两带多组团”的国际合作组团，合肥发展战略性新兴产业重点承载区域，是建设合肥国际航空货运集散中心的主战场。

二、发展中主要问题

合肥空港经济示范区在保持良好发展势头的同时，也面临以下挑战和问题：

（一）多层次多领域规划衔接性不强，造成“港”“产”“城”发展矛盾

规划编制主体由于诉求和发展重点不同，在规划编制中未能形成利益共同体。合肥市空港经济示范区总体发展战略规划侧重机场“港”外区域“产”、“城”构建，提出产业发展重点方向和空港新城空间布局方案，但方案由于缺乏与国土空间规划的衔接，导致规划落实性不足；机场规划侧重于机场“港”内的规划布局，由于规划编制时，国土空间规划尚未启动，机场规划“港”，特别是临空侧用地规划与机场周边的“产”、“城”规划衔接不够，导致造成机场“港”“产”“城”融合发展不足。

（二）临空产业集聚效应尚未形成，“港—产”临空经济的规模效应不够明显

目前空港示范区内虽然形成了一定的临空产业集聚，但是临空产业之间关联性有待加强，“集而不群”现象突出。由于合肥市空港示范区目前由合肥市经开区

托管，经开区现有产业拓展，用地空间制约等众多因素的影响，导致现有的空港示范区的产业体系的临空属性不强。同时临空型现代服务业发展滞后，建设空间较为分散，存在各片区产业同质发展现象。

（三）机场集疏运方式单一，“港—城”综合交通体系建设滞后

合肥新桥机场集疏运方式单一，高铁、城际铁路、轨道交通建设滞后于国内多数大型机场，现代化多模式机场集疏运体系尚未形成。合肥新桥国际机场在航空客货运输规模、航线数量、货运设施能力、基地航空公司等方面远远落后于南京、杭州、武汉、长沙等周边枢纽机场。

（四）临空经济区内利益主体众多，协调困难

临空经济区内存在着地方政府、机场、企业、海关等众多利益相关者，彼此之间尚未形成有效的管理体制和机制，导致临空经济区内未能实现土地的高效利用和利益分配。示范区规划用地位于三市交界处，涉及一区三县多个园区。各主体以各自的方式发展，各园区存在产业雷同、公共服务设施、市政基础设施共建共享程度不高等问题。

三、港产城一体化总体思路

基于安徽在长三角区域一体化中的位置，如何依托临空经济对内陆开放、产业升级、区域一体化起到引领作用，实现城市发展跃迁，思考空港经济示范区对安徽省、合肥市在新发展格局中应该发挥的作用和价值，从“港产城”出发，提出各自规划定位。

（一）“港”：长三角区域门户枢纽

强化新桥国际机场区域性航空枢纽和国际航空货运集散中心地位，提升航空口岸开放平台功能，推进机场综合交通枢纽和空港型综合保税区建设，努力建成长三角区域国际化空中门户和开放高地。

（二）“产”：科创型临空产业集聚区

以航空运输与服务保障为基础，加快科创型临空产业集聚，推动低污染、低风险产业与城市协调发展，实现航空经济与区域经济的互动融合，建设成为科创特色凸显、生态融合发展的临空经济示范区。

（三）“城”：国际生态宜居精英航城

依托江淮分水岭地区优质生态基底，坚持绿色发展理念，实现临空产业圈层组团与蓝绿空间共生格局。以提高国际化科创人才驻留吸引力为目标，建设蓝绿环岛、产城融合、绿色高效、交往友好的国际生态宜居精英航城。

四、港产城一体化规划路径

（一）打造长三角区域门户枢纽

优化提升区域航空枢纽能级，按照国内“加密枢纽、扫除盲点、干支协调”，国际“丰富东南亚、拓展东北亚、连通欧美澳”的策略，构建枢纽—轮辐式航线网络，加快培育航空运输市场。增强国际航空货运集散能力，凸显国际科创城市航空客运对货运的带动作用，丰富机场口岸资质，增加国际货运航线航点。

（二）构建科创型临空产业体系

以“机场流量带动”和“区域经济反哺”两大驱动力相互融合、促进和迭代为出发点，构建战略核心型航空经济、动能提升型创新经济、智力开放型服务经济“1+1+1”的临空产业体系。针对优势产业基础、未来潜力产业、临空属性匹配，发展集成电路、新能源汽车、智能装备制造等产业板块。以促进空港开放发展、推动科创产业、助力城市功能提升为导向，发展综合服务、高技术产业综合服务产业板块。

（三）推进机场综合交通枢纽建设

轨道交通方面。加快推进引入机场的城际铁路、市域和城市轨道交通线路规划建设。规划合康高铁、合武高铁引入新桥机场。构建以机场为核心，8条辐射全省的放射状城际网络。加快轨道快线S1线建设，规划中运量轻轨，构建港城临空交通走廊；规划建设沪陕高速、沪陕高速二通道等“两横三纵”5条高速公路服务新桥机场。结合江淮运河工程，建设新桥作业区，自合肥货运铁路岗集货运站建设货运专用线引入新桥作业区，实现空、铁、水多式联运。

（四）建设国际生态宜居精英航城

以江淮运河、江淮分水岭为主体，充分利用现有的一河、三渠、十湖等多支水系，通过三级生态廊道，构建蓝绿交织、组团发展的生态网络格局。高标准建设主要出入通道绿化带、主要河流水系绿化带、环港休闲游憩绿道等，保证港城与周边自然环境的连续性，成为串联各组团绿色纽带。高标准建设城市基础设施和生产生活配套设施，构建街道、社区、小区三级生活圈，形成全覆盖、多层次、人性化的生活公共服务网络；合理布局高品质教育、医疗、文化、体育、就业、社会保障等公共服务设施。

五、港产城一体化实施保障建议

（一）加强省级顶层设计，创新体制机制

合肥空港经济示范区的建设涉及几个不同的行政区划，很难突破制约发展的瓶颈，实现既定目标。应充分借鉴郑州航空港经济综合实验区的经验，建立省级统筹协调机构，统筹合肥、六安和淮南三地交界处开发区域管理，打破行政区划障碍，创新体制机制，实现一体化发展。

建立省级统筹协调机构。以“市管为主，省级扶助”为原则，建立“两级三层”的体制管理，扩大合肥空港经济示范区管委会管理范围和管理权限。坚持市场化运作理念，探索组建空港经济示范区投资开发公司，实行“规划统一、区划不变、协同开发、利益共享”。

（二）出台总体规划，强化统一实施

根据国家新的战略部署以及赋予合肥空港的新定位

和新角色，在合肥市空间总体规划的基础上，细化合肥空港经济示范区国土空间分区规划编制，对示范区的建设采取“统一规划、统一布局、统一推进”的协同开发模式。

处理好发展规划和法定规划，行业规划和空间规划的关系。围绕示范区的功能定位、发展目标、产业布局 and 主要任务通过合肥市、淮南市国土空间总体规划予以法定化。同步加快专项规划，重点地区城市设计的编制，通过详细规划对空间最终落实。

（三）强化土地节约集约利用，保障示范区用地

在示范区的建设中，实行严格的土地管理政策，在国土空间总体规划批准前，做好与既有城乡规划、土地利用总体规划等上位规划及相关专项规划衔接，有关建设项目选址应尽量不占基本农田或稳定耕地，本着节约集约用地原则，合理确定建设用地规模、布局范围和开发时序。建议省里优先保障示范区基础设施项目用地，将示范区基础设施建设项目纳入省重点项目管理范围。

（四）优化投融资体系，推进基础设施建设

建议组建示范区投融资平台，通过资本金注入、整合示范区辖内原有的政府投融资公司等方式支持组建示范区投融资平台。对承担示范区内重大基础设施建设的投融资公司，除了采取专项注入资本金等方式外，对其基础设施建设贷款融资给予贴息补助。

积极推动社会资本包括央企、省属企业和民营企业等各类投资主体参与示范区基础设施建设运营。通过特许经营、投资补助、政府购买服务等多种方式，鼓励社会资本投资和参与示范区市政基础设施项目建设。

（五）进一步扩大开放，提升示范区国际化水平

加大示范区民航业对外开放力度。增加合肥与国外城市之间的第三、第四航权，优先考虑开放第五航权，适时研究开放第七航权的可能性。争取增开国际航线，鼓励国际航空公司增加至合肥的中远程航班，扩大合肥航空运输市场的对外开放程度，围绕开放型经济发展和合肥经济圈外向型企业发展需求，加强与国内外知名航空公司合作。建立完善低空空域运行管理和服务保障体系，开展通用航空低空开放试点，支持发展通用航空。

结束语

依托空港枢纽发展临空经济，建设临空经济示范区是区域开放发展的重要抓手，本文以合肥空港经济示范区的发展建设路径思考为契机，深入研究了港产城一体化发展的重大意义、规划路径与实施保障，为国内同类型临港经济发展区域的高水平建设提供了经验范式，同时也对地方深入推动民航业与区域经济相互融合、相互促进、相互提升进行了有益的思索与探讨。

参考文献

- [1] 曹允春,何仕奇,赵冰. 临空经济“港—产—城”一体化发展研究[J]. 区域经济评论, 2016(04): 56-64
- [2] 苏千. 大型枢纽机场地区“港、产、城”融合发展模式研究[D]. 中国民航大学, 2016.
- [3] 李晓. 基于“港、产、城”一体化的机场地区土地综合开发模式研究[D]. 中国民航大学, 2017.