

镇级园区转型升级的方向、路径和策略

——以上海市浦东新区为例

罗翔^{1,2} 沈洁¹ 赖志勇²¹

(1. 复旦大学 200433;

2. 上海市浦东新区规划设计研究院 200127)

【摘要】:浦东新区镇级园区现状和资源禀赋存在差异,需要分类转型。高桥、高行、祝桥等镇级园区向生产性服务业转型;曹路、合庆、新场、高东等镇级园区作为浦东发展制造业的最后基地,应保留并升级既有制造业;康桥、张江、唐镇、周浦、三林等镇级园区位于或紧邻张江科学城,转型方向为张江科学城科创成果产业化的辐射地和承接地;川沙、老港、宣桥和航头镇级园区由于纳入上海市城市总体规划战略留白区域,目前维持现状,以开发利用存量空间为主。

【关键词】:镇级园区 转型升级 城市更新 产城融合

【中图分类号】:F293.2.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2019)03-0030-007

镇级产业园区转型升级是上海建设具有全球影响力科创中心的重要一环,也是迈向更高水平城乡一体化的有力抓手。作为上海核心功能区,浦东新区镇级园区对镇域经济贡献突出,同时也面临着产出效率低下、产业体系不完善、土地资源有限等一系列问题。园区转型升级需要立足于上海加快建设具有全球影响力的科技创新中心和基本建成“四个中心”的大背景,以明晰产业定位、提升产业能级为抓手,以土地资源环境承载力为底线,以制度创新和先试先行手段,以公共服务和基础设施保障为支撑,提出转型升级的方向、路径和策略,进而带动生产力布局优化和新型城镇化提升。

一、浦东新区镇级园区发展现状

浦东新区现有 16 个镇级园区,规划总面积为 55.53 平方公里,占全区规划工业用地(104 区块和 195 区域,含临港地区,下同)总面积的 29.8%;已开发工业用地面积 28.15 平方公里,占全区现状工业用地总面积的 24.4%。

(一)对镇域经济贡献突出

浦东新区镇级园区工业总产值占镇工业总产值比重较大,对镇工业发展起着重要引领作用。例如,2016 年周浦智慧产业园工业总产值为 85 亿元,占周浦镇工业总产值比重达到 85.03%。合庆工业园区和川沙经济园区工业总产值分别占合庆镇、川沙镇工业

基金项目:上海市决策咨询研究浦东专项课题(编号 2017-Z-D03);国家自然科学基金项目(编号 41771149)。

作者简介:罗翔,复旦大学社会发展与公共政策学院博士研究生,上海市浦东新区规划设计研究院高级工程师。沈洁,复旦大学社会发展与公共政策学院副教授。赖志勇,上海市浦东新区规划设计研究院工程师。

总产值的 83.09%和 81.52%。园区工业发展对全镇工业发展影响显著。

从营业收入看,部分镇级园区营业收入占全镇所有单位营业收入比重较大。例如航头大麦湾工业区营业收入占全镇 58.41%,合庆工业园区营业收入占全镇 55.01%,高东镇工业集中区营业收入占全镇 43.32%。

对比来看,有镇级园区的镇,其财政收入和工业总产值整体要高于无镇级园区的镇。2016 年有镇级园区的镇财政收入平均值达 26.21 亿元,而无镇级园区的镇财政收入平均值仅为 24.33 亿元;工业总产值前者平均值达 106.22 亿元,后者平均值仅为 47.41 亿元。

(二)对镇就业带动大

镇级园区从业人数占全镇从业人数比重整体较高。航头大麦湾工业区和高东镇工业集中区从业人数占比最高,分别达到 41.93%和 40.75%。其次是合庆工业园区和三灶工业园区,占比分别达到 36.85%和 34.10%。镇级园区从业人数占比平均值达 24%,整体占比较高,对镇域就业带动大。

对比来看,有镇级园区的镇就业人数整体要大于无镇级园区的镇。据浦东新区第三次经济普查数据,前者平均值为 55429 人,而后者平均值仅为 28682 人。剔除镇人口总规模差异和在国家级开发区(金桥、张江)就业因素,有镇级园区的镇从业人数占总人数比重平均值为 30.40%,而无镇级园区的镇平均值仅为 26.94%。镇级园区对就业带动作用明显。

(三)单位能耗偏高

能耗水平用万元工业产值能耗衡量,镇级园区能耗水平整体偏高。比如,高行工业园区万元工业产值能耗达 0.128 吨标煤,祝桥空港工业区、新场工业区分别达 0.09 和 0.08 吨标煤,川沙经济园区和高桥老工业基地分别为 0.079 和 0.077 吨标煤。对比而言,浦东新区 2010 年规模以上工业企业万元产值能耗仅为 0.0695 吨标煤,金桥经济技术开发区 2013 年万元产值能耗仅为 0.03 吨标煤,北京经济技术开发区 2013 年万元工业产值能耗为 0.0287 吨标准煤。与浦东新区全区平均值以及高等级开发区比较,镇级园区单位产值能耗明显偏高。

(四)以民营内资企业为主

浦东新区镇级园区以内资企业为主,平均占比达 86.20%,最高为三林工业园区,占比达 93.94%;其次是外商投资企业,平均占比 9.93%,其在高东、唐镇等镇级园区占比较高,分别达 22.50%、18.99%;港澳台企业占比最小,平均占比仅为 3.87%。内资企业中又以民营企业占比最高,平均占比达 79.41%,集体企业占比 2.48%,国有企业占比 1.09%,其他占比 17.01%。

二、镇级园区发展问题解析

(一)产出效率落后于高等级园区

浦东新区镇级园区工业总产值近年来明显下降,占全区工业总产值比重也呈下降趋势。2014 年浦东新区镇级园区工业总产值为 1253.70 亿元,占新区工业总产值比重为 13.75%;2017 年镇级园区工业总产值下降为 1108.98 亿元,占新区工业总产值比重下降为 11.02%。

从土地产出效率看,镇级园区远远低于部分重点园区。2016 年,镇级园区单位土地产值仅为 36.61 亿元/平方公里,而金桥经济技术开发区为 172.46 亿元/平方公里,张江高科技园区为 179.53 亿元/平方公里。镇级园区单位土地税收为 3.65 亿元/平方公里,

而金桥经济技术开发区达 20.87 亿元/平方公里,张江高科技园区为 13.34 亿元/平方公里。镇级园区产出效率明显落后于高等级园区。

(二)产业类型低端化、结构同质化

浦东新区镇级园区目前仍以制造业为主,服务业发展相对滞后。镇级园区制造业营业收入平均占比达 62.55%,三林工业园区高达 90%。对比张江高科技园区制造业占比仅为 35.66%,金桥开发区占比为 48.20%。镇级园区第三产业发展相对滞后。仅少数园区第三产业部分行业较为突出,如高桥老工业基地和祝桥空港工业区,交通运输、仓储和邮政业占比相对较高,分别达 28.59%和 18.10%,唐镇工业园区科学研究和技术服务业占比较高,达 24.33%。

浦东新区镇级园区制造业呈低端化态势,仍有不少园区以轻工业、传统工业行业为主,高科技制造业相对缺乏,工业重点发展行业不足。例如,高东工业区和三灶工业园区制造业主导产业均是农副食品加工业,营业收入占制造业比重分别为 67.14%和 35.14%;高行镇工业园区主导产业为印刷和记录媒介纺织业,占比为 44.49%,三林工业园区以食品制造业为主,占比为 69.05%,均以轻工业为主。川沙工业园、老港工业区和高桥老工业基地以化学原料和化学制品制造业为主,占制造业比重分别为 27.32%、46.75%、27.80%,唐镇以石油加工、炼焦和核燃料加工业为主,占制造业比重为 33.89%。电子信息产品制造业、生物医药制造业等浦东新区工业重点发展行业发展相对滞后。

镇级园区产业结构还存在一定同质化倾向,见图 1。如川沙、高桥、老港等镇级园区均以化学原料和化学制品制造业为主,高东和宣桥均以农副食品加工业为主;如高行、高桥、航头、康桥等镇级园区均发展汽车制造业。同质化导致资源分散、竞争无序。

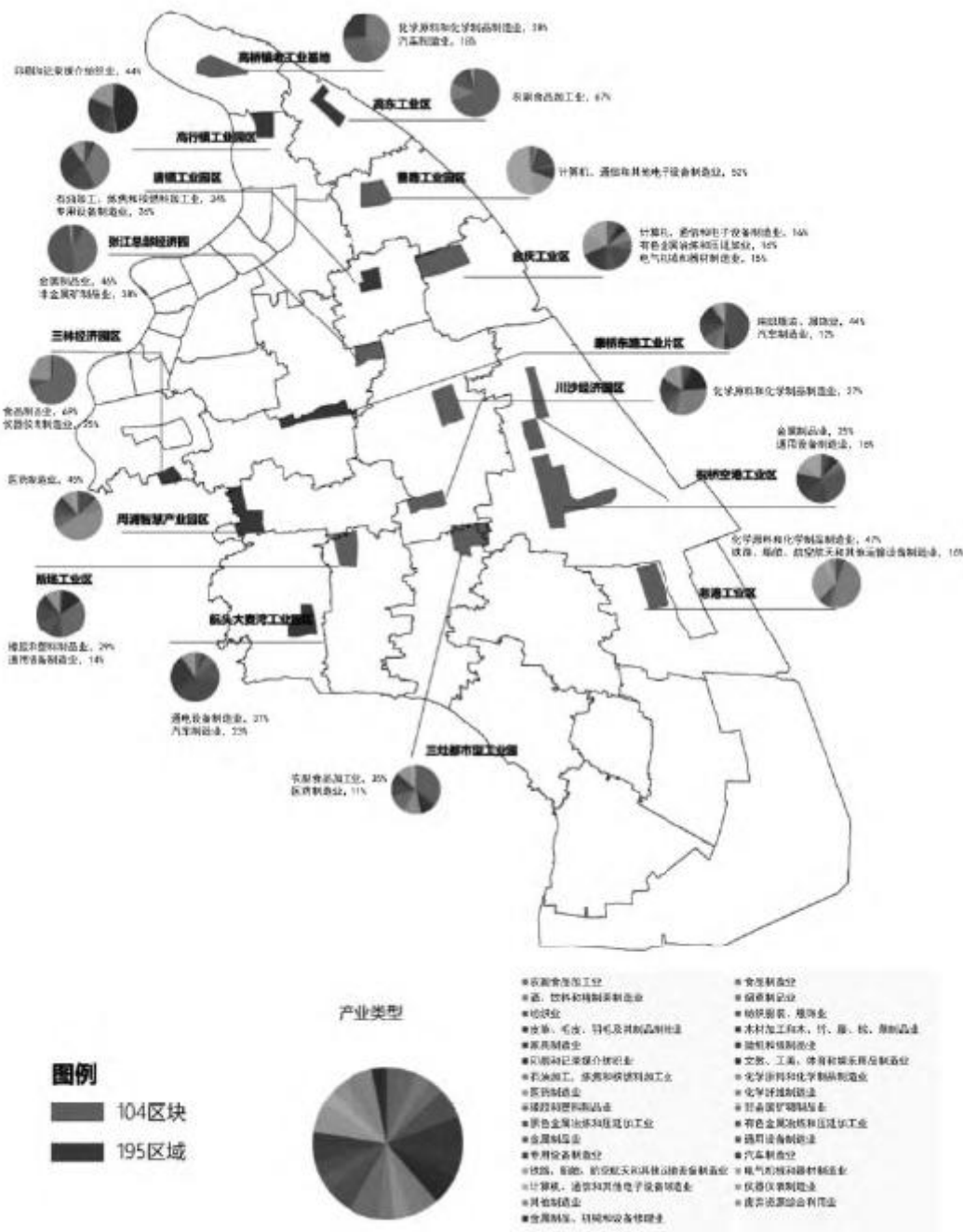


图1 浦东新区镇级园区产业结构

(三) 土地遗留问题多, 可开发土地有限

浦东新区镇级园区转型升级需要土地承载空间, 目前因诸多土地遗留问题, 导致可开发土地有限。各镇级园区基本由镇级集体资产公司实施招商和日常服务, 由于早期招商存在圈地现象, 导致现在部分土地资源闲置, 又不能二次开发, 在一定程度上造成可开发土地资源紧张。另外, 园中园、二房东现象明显, 土地产权大部分掌握在分散的业主手里。由于历史原因, 过去土地出让合同中未明确禁止土地权利所有人对土地使用权和地上建筑物转让、出租。同时, 园区开发主体虽是园区的开发管理机构, 但在规范园区存量用地有序经营以及土地回收再开发等方面缺乏有效抓手。目前, 镇级园区剩余可用工业用地有限, 经过摸排, 剩余可用工业

用地面积仅约 6900 亩,其中净地仅约 200 亩。

(四) 企业转型受规土政策约束

按照上海市工业区块管理政策的要求,工业向 104 区块集中、195 区域工业转型发展、198 区域减量化复垦。104 区块外不能新增工业用地项目,不支持存量工业项目改扩建和技改、不受理环评申请等。事实上,部分 104 地块工业能级不高,部分 195 地块制造业项目发展前景较好。195、198 区域内发展良好的企业需要向 104 区块集聚,而 104 区块内可用新增建设用地总量有限,导致土地利用捉襟见肘,符合产业导向、效益较好的项目只能搬迁转移。工业用地刚性划分不但让优质企业缺乏稳定预期,还压缩了部分制造业发展空间。

此外,《上海市城市总体规划(2017—2035)》划出多块战略留白区域,包括浦东航头大麦湾园区、川沙工业园、鹿园工业园、老港工业区、宣桥三灶工业区等镇级园区。目前,战略留白区域转型时间、方向和升级路径均不明朗,既有企业出路不明晰。由于规划土地政策限制,不能启动供地程序,一定程度上影响园区发展。

三、园区转型升级的方向、路径和策略

浦东新区 16 个镇级园区区域位置、环境要素、资源禀赋等各不相同,转型方向和目标各不相同。按照“一园一品牌”“一园一特色”,转型升级应分类施策,形成各园区错位竞争的产业品牌和产业生态。本文提出“转移、转型、融合、联合”等方向、路径和策略。

(一) 引导关联产业向长三角地区转移

在建设用地规模紧约束的前提下,浦东新区镇级园区发展空间越来越有限,需要在更大的空间谋划转型与发展。在当前加速推进长三角高质量一体化背景下,部分镇级园区关联产业可向长三角地区相应省、市转移。

产业结构梳理分析表明,镇级园区部分产业有条件转移至具备相应产业基础的长三角城市。例如,川沙经济园区的化学原料和化学制品制造业、电气机械和器材制造业等行业占比较高,南通、泰州、宁波等城市有较好的行业基础。合庆工业区的电气机械和器材制造业,计算机、通信和其他电子设备制造业等行业占比较高,无锡、扬州、镇江等城市已初步形成上述产业的集群发展。转移路径和机制上,可以采取“飞地经济”模式。“飞地经济”是指两个相互独立、经济发展存在落差的行政地区打破原有行政区划限制,通过跨空间的行政管理和经济开发,实现两地资源互补、经济协调发展。该合作模式可使产业转移过程中浦东和长三角城市实现互惠互利。

引导镇级园区产业由浦东新区向长三角地区转移,可有效腾退土地,置换出空间发展高能级产业。同时,部分在沪外来就业人口回流至长三角城市,有助于城市功能疏解和人口调控。企业从上海转移至长三角城市所需的资金支持,可通过政府引导本地金融机构扶持其完成转移过程。接受转移的长三角城市,向企业供地获取土地出让收益,并享有企业带来的 GDP 贡献、财税收入、就业溢出等。同时,按照“飞地经济”的合作模式,长三角城市也应将 GDP 和税收按约定比例返还给浦东新区,见图 2。

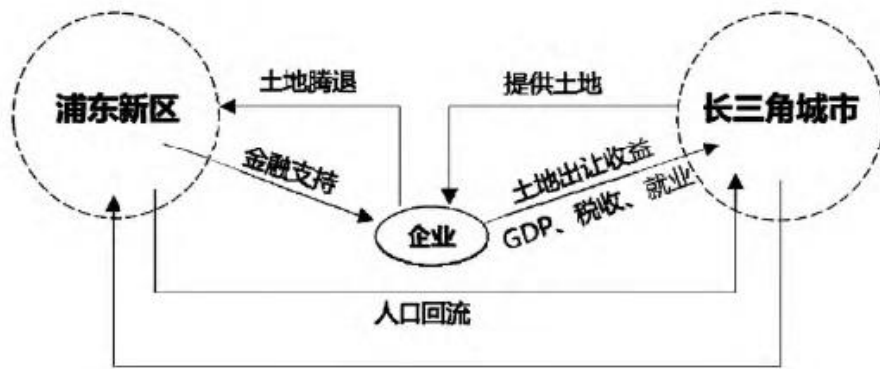


图2 浦东新区镇级园区向长三角城市产业转移机制

(二) 运用城市更新政策推动分类转型

浦东新区镇级园区现状和资源禀赋存在差异,需要分类转型。例如,高桥、高行、祝桥等镇级园区向生产性服务业转型;曹路、合庆、新场、高东等镇级园区作为浦东发展制造业的最后基地,应保留并升级既有制造业;康桥、张江、唐镇、周浦、三林等镇级园区位于或紧邻张江科学城,转型方向为张江科学城科创成果产业化的辐射地和承接地;川沙、老港、宣桥和航头镇级园区由于纳入上海市城市总体规划战略留白区域,目前维持现状,以开发利用存量空间为主。

转型过程中涉及土地利用性质调整、容积率改变等,可合理运用城市更新政策。2015年,上海出台《上海城市更新实施办法》和《上海城市更新规划土地实施细则》,对“城市更新”做出详细而严格的定义,实施城市更新的核心在于“增加公共要素”,因而在《实施办法》中出现了“公共要素清单”“公共要素评估”等新概念,并根据公共要素的提供给予容积率奖励。

在上海城市更新政策框架下,可以研究将工业用地转型纳入城市更新。2016年,上海市《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》明确提出“规划工业区块外、集中建设区内的现状工业用地(195区域)按照规划加快转型,通过城市有机更新,进一步完善城市公共服务设施,重点发展现代服务业和生产性服务业”。浦东镇级园区较多位于195区域,可以“三个不变”(建筑结构基本不变、用地性质不变、土地权利人不变)的方式进行工业用地转型,纳入《城市更新实施办法》管理范畴,允许15年租用(或短于出让工业用地剩余使用年限)与改扩建,并在更新实施中提供公共要素,获取建筑容量奖励用于改扩建。采取城市更新的方法,一方面突破合理规土政策限制,另一方面也为市民提供公共空间,同时获取的建筑容量奖励也可用于引入新的产业形态,用于发展现代服务业和生产性服务业等。

(三) 促进镇级园区与撤制镇区产城融合

浦东新区镇级园区转型升级中既要发展产业功能,也要发展城市功能,实现产城融合。产城融合的“产”来自镇级园区的产业,“城”一方面可来自转型过程中,运用城市更新政策手段贡献出来的公共要素,另一方面也可来自临近的镇域或撤制镇区。

撤制镇又称非建制镇,是指撤并镇级建制后,原建制镇的城镇化地区所遗留的城镇功能服务区。2000—2003年,在上海“三个集中”战略指引下,原浦东新区与原南汇区实施大范围撤并,孙桥、横沔、瓦屑、黄楼、下沙、坦直等20多个镇被撤并。这些镇被撤并后,虽然行政服务功能有所削弱,但仍保留一定规模的商业、医疗、文化、教育等配套设施、基础产业及保障功能,并保有相当数量的建设用地。部分镇级园区和所在镇域内的撤制镇存在空间重叠,见图3,其既有城市功能和用地指标可为镇级园区所用。

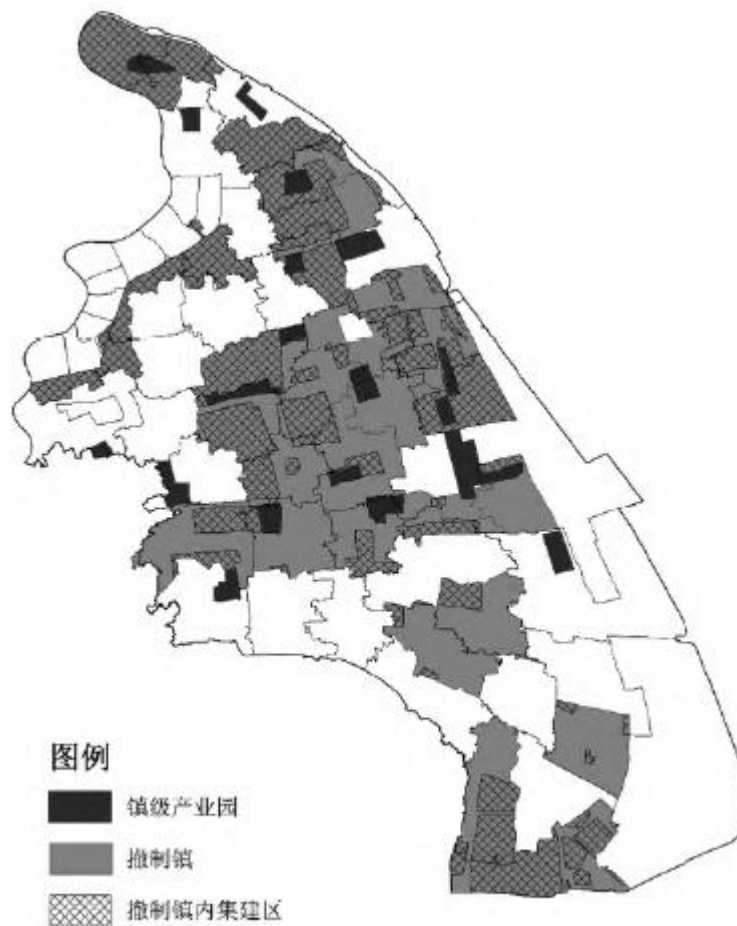


图 3 浦东新区镇级园区与撤制镇区空间耦合示意

镇级园区及周边的产城融合发展可参照特色小镇的建设模式。特色小镇不等同于新城新市镇、产业园区或全(镇)域城市化,也不能简单地理解为以业兴城或以城兴业,而是城郊特定区域和集中规模的产业、文化、社区等城市功能发展平台。

浦东新区镇级园区大部分面积不足 5 平方公里,已有一定的特色产业基础,可借鉴特色小镇发展,打造功能集聚、产业特色鲜明的产城融合园区。一要塑造特色产业。镇级园区要有各自的特色产业,着重发展特色产业,向做强做特做精发展,充分利用历史文化资源、环境特征及“互联网+”等新兴手段推动产业链升级延展。如高桥老工业基地,在全镇已由石化重镇转型为服务强镇背景下,未来向生产性服务业转型。二要提供完善的公共服务设施。一方面可结合临近镇区或撤制镇区,规划新增商业、餐饮、娱乐休闲、教育等城市功能,另一方面结合转型过程中运用城市更新政策贡献出来的公共要素和公共空间完善城市功能。三是给予一定的政策支持,包括规土政策、财税政策、产业政策等,促进特色产业培育和壮大。

(四)联合平台开发公司推进转型升级

镇级园区目前管理主体一般为园区所在镇政府,运营主体以镇级集体资产公司为多数,开发管理经验不足,难以负担转型过程中的巨量资金,可联合综合实力更强的开发主体,共同推进转型升级。

目前,浦东新区部分镇级园区已与国资国企合作成立联合开发公司,共同推进园区开发。如康桥镇和张江高科共同出资成立合作公司,合作开发康桥东路工业片区,发展集成电路设计产业。曹路镇和金桥集团有多年良好合作,针对曹路工业园区转型成立

合作公司,发展智能网汽车和新能源汽车配套产业链。

在合作主体甄选上,2017 年,浦东新区认定 15 家国资企业为首批园区平台开发公司,包括陆家嘴集团、张江集团、康桥集团、金桥集团、外高桥集团等。镇级园区可根据平台开发公司综合实力、开发领域、转型方向、地缘关系等展开合作。

除镇政府或镇开发公司与平台开发公司合作外,还应鼓励、引导园区内民营企业与平台开发公司合作。2018 年,上海召开促进民营企业经济发展大会,强调民营经济是推动上海经济社会发展不可或缺的重要力量,要以更大决心、更实举措形成全市上下支持民营企业发展的良好生态,切实帮助解决民营经济发展面临的困难和问题。民营企业在转型升级过程中也可借力平台开发公司,共同推进转型升级。

参考文献:

- [1]杨畅.产业园区转型发展战略研究——创新转型的突破口[M].上海:上海人民出版社,2014.
- [2]罗小龙,梁晶,郑焕友.开发区的第三次创业——从产业园区到城市新区[M].北京:中国建筑工业出版社,2015.
- [3]柴彦威,曲华林,马玫等.开发区产业与空间及管理转型[M].北京:科学出版社,2008.
- [4]庄少勤.上海城市更新的新探索[J].上海城市规划,2015(5).
- [5]匡晓明.上海城市更新面临的难点与对策[J].科学发展,2017(3).
- [6]李强.特色小镇是浙江创新发展的战略选择[J].小城镇建设,2016(3).
- [7]周鲁耀,周功满.从开发区到特色小镇——区域开发模式的新变化[J].城市发展研究.2017,24(1).
- [8]罗翔,赖志勇.大都市郊区的特色小镇规划探索——以上海浦东地区为例[J].理想空间,2017(77).
- [9]沈洁.中国城市的郊区增长[M].北京:商务印书馆,2016.