

行政区划调整背景下 姜山镇战略定位及实现路径

张弦

摘要：行政区划调整是区域融合发展的有效举措，而对于区域融合路线上的关键节点乡镇，功能定位及市级层面对它的期待也因行政区划的调整而随之改变。本文就宁波本轮行政区划调整，提出姜山镇的“宁波新一轮跨越式发展的战略要地”的总定位和“双融一新”三个分定位，并提出实现路径。

关键词：区划调整；姜山战略定位；实现路径

作者：张弦，宁波国展工程咨询有限公司，硕士。（浙江宁波 315000）

改革开放以后，宁波市区经历了三次大的行政区划调整，这三次调整是从北到南依次推进，清晰地勾勒出宁波经济发展与城市发展的脉络。2016年9月的新一轮行政区划调整，在研究如何让南三县（区）融入宁波主城区时，处于宁波主城区与奉化城区之间的鄞州区姜山镇，开始被大家所关注。姜山是宁波主城区与奉化城区之间的粘合剂，肩负着一二三产融合发展、城乡统筹发展以及区域一体化发展的使命。市委市政府主要领导为此多次赴姜山进行调研，原市委书记唐一军曾明确指示，“姜山镇要成为奉化融入宁波市主城区的桥头堡，要成为宁波南部新城的重要组成部分，要按照城市的标准来建设”。的确，姜山是宁波从“三江时代”迈向“象山港湾时代”的关键区域；是以临港工业为主导的沿海城市向以创新、绿色等发展理念为引领的滨海城市转型的重要的一着棋。现在，我们要从两个视角去看姜山的发展，一个是跳出姜山看姜山，站在全市的角度去谋划；另一个是沉下去，从姜山的诉求出发，自下而上去思考。

一、两个视角

（一）视角一：跳出姜山看姜山

过去几年中，宁波已获得国家层面多项战略和试点机遇。党的十九大后，宁波更要担负起引领长三角产业转型发展、统筹繁荣长江经济带和“一带一路”东向开放桥头堡的重任。战略机遇叠加为姜山镇带来改革发展的新红利、新优势，同时也对以工业立镇的姜山提出制造业创新转型、服务业加快发展等新要求；而姜山的特殊区位也决定了其在带动辐射周边乡镇发展、推动奉化融入宁波主城区的特殊使命。

1. 重大战略深入实施为产业提质增效带来新机遇。宁波加快建设“中国制造2025”全国首个试点示范城市，三类创新资源将在姜山集聚，有利于姜山营造良好投资环境。一是促进创新项目资源集聚。超过三成的鄞州区“中国制造2025”重点项目和平台位于姜山镇内，主要集中在新材料、专用装备、智能电器等领域，包括鑫霖磁业年产2000吨高性能汝铁硼项目、日和年产500吨磷酸铁锂石墨烯复合正极材料生产线项目、荣业纺织机械装备项目、奥克斯智能家用及商用空调项目以及奥克斯国家级企业工程（技术）中心项目等。二是促进创新技术与人才资源集聚。临近的诺丁汉大学宁波新材料研究院与国际海洋经济技术研究院、宁波国际材料基因工程研究院、中东欧新材料研究院等产业研究平台，及宁波城市职业技术学院、宁波职教中心等技能培训平台，分别纳入制造业创新能力提升工程和制造业人才提升工程，为姜山工业区块储备高素质、有梯度的科技研发人才、专业技术人才、经营管理人才和自主创业人才。三是集聚创新政策资源。鄞州区被列为建设都市工业区的试点区域，姜山作为

紧邻鄞州中心城区的工业区块，取得了先行先试的机会；探索建立工业用地保障机制、进一步创新土地供应方式等试点内容，有利于姜山争取工业用地指标，为高端项目进驻和产业迅速升级提供发展空间。此外，鄞州区还获得了建立政府资源开放带动产业发展机制的试点任务，通过探索建立进一步加大政府购买服务和政府采购力度的体制机制，姜山可以争取更多政府审批权限；通过探索建立完善产业基金的规模增长机制和投资考核机制，姜山可以提高融资平台能级，扶持重点企业发展。同时宁波获批“一带一路”建设综合试验区，加快姜山在产业国别合作、科教双向合作、人文交流促进等领域形成新优势。一是推动智能经济产业国别合作。有利于争取宁波智能经济国际合作园在姜山一方桥区域落地，吸引集聚海内外企业和研究机构，大幅提升姜山智能经济发展水平和产业国际合作水平。二是促进民营企业全方位“走出去”。金融保险支撑将全面加强，同时有效解决信息渠道不畅、风险控制能力较弱等问题，推动奥克斯、博格华纳等一批大型民企全方位参与国际经济事务。三是加快文化元素全球传播。有利于董家跳遗址、大桥头山遗存、走马塘村等文化亮点进一步推广，推动姜山镇旅游业发展壮大，促进文化产业化发展，为促进与“一带一路”沿线国家“民心相通”作出更大贡献。

2. 行政区划深度调整对城镇功能定位提出新要求。姜山镇处于奉化城区至宁波主城区过渡带的城镇，奉化撤市设区后，促使姜山承担城市功能，是未来宁波中心城区的一部分，将被赋予更多的城市功能，同时推动鄞南—奉化地区融入中心城区，是宁波补齐城市品质短板的重大举措。综合分析姜山的发展条件，未来姜山将承担三大功能：一是交通枢纽功能。通过高标准基础设施建设，进一步拉开城市框架，发挥连南接北、承东启西的交通枢纽功能。二是产业优化集聚功能。姜山将直接参与中心城区资源分配与分工协作，承接中心城区优势产业、融资平台和人才技术转移，加快提升产业层次。三是城镇化引领功能。承担城乡一体化、流动人口市民化等重点任务，引领过渡带基础设施建设和公共服务水平向城区看齐。当前，鄞州区仅剩鄞州工业园、滨海工业园、中国中车宁波产业基地和鄞州投创中心四个工业集聚地，工业用地指标逐年下降，制造业体量面临削减压力。姜山拥有毗邻鄞州中心区的稀缺工业用地资源，承担产业转型升级职能。一是转变经济增长方式。鄞州区三次产业结构变化，要求适应城市经济发展特点，促进经济增长方式从资源消耗向创新驱动转变，加快汽车零部件、家电、服装辅料等传统制造业改造升级。二是加快科技成果转化。姜山将服务于鄞州区南高教园区、中东欧新材料研究院等科研机构，促进科技成果运用于产业发展，打通科技创新的“最后一公里”。

3. 周边城镇组团发展给城镇转型升级注入新活力。促进基础设施连通。以城镇组团式发展代替单极式扩张，有效疏解交通压力，形成外联内通、连湖达海的综合交通运输网络。一是轨道交通和快速路网南延工程加快推进，串联镇海、江北、鄞州、奉化等地产业和人口密集地区，促进姜山—一首南—钟公庙组团深度参与纵向城镇化发展轴线，与东部新城、南部商务区、宁南贸易物流园区、奉化城区联系更加密切，产业协作更加便利。二是东西向主次干道逐步打通，促进鄞江—洞桥、云龙—东钱湖及姜山—一方桥三大组团抱团发展；向西直通甬金高速，延伸经济腹地，向东连接沿海高速，为先进制造业、旅游业、物流业等产业跨镇联动发展奠定基础。同时促进人口双向集聚。一方面，云龙、横溪等乡镇的农村剩余劳动力将向中心镇姜山转移；另一方面，中心城区人口外溢向城郊宜居地带转移。一是带来服务业蓬勃发展契机。随着人民群众对美好生活的需求日益增长，生活性服务业将扩大供给，市场机制会通过提高供给质量和降低成本、价格，形成良性竞争，加强人口引留；根据《鄞州区服务业“十三五”规划》，姜山—云龙—横溪将以姜山镇为核心，形成鄞南服务业组团，提升生产性服务业水平，促进服务业与制造业的深度融合，设备检测、售后服务等 2.5 产业应运发展，产业结构进一步优化。二是“三生融合”趋势加强。人口双向流动并在姜山沉淀，将赋予姜山镇城乡一体化、全域城区化、流动人口市民化等新型城镇化重点任务，原先滞后于工业发展的社区、文化、旅游等配套功能更加齐全，从而推进生产、生活、生态“三生融合”。

（二）视角二：自下而上的思考

1. 基础条件优越。姜山镇是“鄞南重镇”、农业大镇，其优势条件主要集中在交通区位、工业基础、田园风光和传统文化等方面。姜山交通区位优势，拥有甬台温高速姜山出口、绕城高速朝阳出口，地铁 3 号、2 号线南延线等穿镇而过并设置站点，距离栎社机场仅 20 分钟车程。未来还将新增朝阳至西坞高速连接线，奉化通过姜山进入宁波主城区的通道将更加便利。

2. 产业基础扎实。作为传统工业强镇，鄞南片区的工业用地大部分集中在姜山镇，拥有鄞州工业园和茅山工业园两大集聚

区，2016 年约完成规上工业增加值 58.4 亿元，高新技术产业增加值 30.7 亿元，以磁性材料、石墨烯为重点的新材料产业和以智能家电为引领的装备制造业增长势头强劲。作为全市粮库之一，在《鄞州“十三五”规划》中被列为“鄞东南粮食果蔬区”之一，辖区内地势低平，基本农田集中连片分布，水系成网分布，在供应宁波市农产品需求的同时，提供了浙东山地难得一见的平原型田园风光。

3. 人文底蕴深厚。姜山镇拥有丰富的文化资产，其中最为著名的是走马塘历史文化名村。它被誉为“中国进士第一村”，村庄脉络格局保存完好，村内有荷花池、陈氏宗祠、乡村诊所等多处文物保护单位。此外，姜山镇还有饮飞庙、范钦墓、董家跳宋代遗址等历史遗存。

4. 社会事业繁荣。拥有姜山中学、姜山镇实验中学、朝阳小学、姜山幼儿园等 26 所中小学及幼儿园和 1 所成人学校，软硬件条件不断向中心城区教育资源靠拢；拥有鄞州区第三医院等两所医院及姜山镇中心卫生院、茅山卫生院等 55 个卫生服务站；拥有文体中心、甬派传媒等文化设施和文化产业。

5. 自身诉求客观。姜山镇希望通过获得宁波市卫星城、省小城市培育试点镇或国家经济发达镇“帽子”，得以实现土地指标的倾斜和行政审批权限的下放。一是在人口大量集聚后，在土地指标总量不变的情况下，居住用地比例大幅提高，其他建设用地比例相应缩小，许多待落地的新项目由于土地指标不够纷纷离去，“亲生儿子”奥克斯也将项目外迁至江北、安徽等地。姜山镇希望能获得更多新增建设用地计划指标，以及更灵活的规划调整权限，促进固定资产投资稳步增长。二是姜山镇作为中心镇，和普通乡镇一样都没有承接委托下放的权力。姜山镇希望按照“权责统一”的原则，下放行政审批、行政处罚及相关行政强制和监督检查权等，加强镇政府对产业集聚、人口服务的职能。三是由于鄞州区目前没有一个卫星城，而投资商非常关注卫星城头衔上所附着的优惠政策。姜山镇希望获批宁波市卫星城，增强投资吸引力，并以城投公司、PPP 模式、各类引导基金等途径，促进产融结合。

二、战略定位与实现路径

根据姜山镇资源禀赋及整合能力、区域经济和产业特色、周边乡镇定位等现实条件，结合当前发展形势，本文确定其“宁波新一轮跨越式发展的战略要地”的总定位，以及“区域融合先行区”、“城乡融合示范区”和“都市工业创新区”的“双融一新”三个分定位。

（一）总定位姜山镇总定位为：宁波新一轮跨越式发展的战略要地

从资源储备上看，姜山镇建设用地供应有限，后备土地资源丰富。奉化撤市并区后，姜山一方桥组团将成为宁波中心城区的组成部分，这些未利用土地资源将为宁波新一轮跨越式发展提供必要条件，未来土地升值潜力巨大。从城市发展路径来看，鄞州区从鄞州万达商圈到南部商务区、环球城，一直沿着向南发展的轨迹；目前东部新城、南部新城建设已较成熟，后续发展将继续向南进发。因此，要将姜山镇打造成为“宁波新一轮跨越式发展的战略要地”，提升姜山板块价值。

（二）分定位

1. 区域融合先行区。从区位条件来看，姜山处于鄞州区与奉化区的过渡地带，是奉化全方位融入宁波的前沿阵地，也是弥合奉化城区与宁波原主城区经济发展层级、公共服务水平差异的关键所在。从交通枢纽功能来看，姜山处于南北贯通、东西联系的十字路口，是奉化进入宁波主城区最优路线的必经节点，也是新鄞州与原鄞西地区相联系的重要节点。为加快宁波市全域城市化进程，促进区域协同发展，要将姜山打造成为“区域融合先行区”。建议姜山镇与方桥、洞桥形成组团，探索 TOD 等城市建设开发模式转型创新，通过城镇发展联动、创新产业联盟、公共服务联网，积极对接服务周边地区相互交融。

2. 城乡融合示范区。姜山镇外来人口占总人口 55%以上，外来浓度较高，而近年来农村转移人口拆迁安置及中心城区人口外溢的住宅开发推升姜山镇房价，奉化区人口和鄞州区人口成为购买主力，人口双向集聚作用明显；作为工业强镇和农业大镇，代表城市部门的工业和代表农村部门的农业在这里共存。为强化姜山作为中心镇集聚人口和产业的功能，促进城乡一体化发展，要将姜山打造成为“城乡融合示范区”。

3. 都市工业创新区。姜山镇 2016 年第二产业增加值达到 77.3 亿元，拥有家用电器、汽车配件、金属制品、纺织服装等传统产业基础，拥有 1 个省级工业园区、2 个镇级和 4 个村级工业园区。为实现错位发展，凸显特色产业，完善整个区域产业体系，对接鄞州区发展需要，形成“千亿级智造强镇”，要将姜山打造成为“都市工业创新区”。以宁波成为首个“中国制造 2025”试点示范城市为契机，以智能终端制造为主攻方向，整合迁并现有工业园区，积极争取“一带一路”国际产能合作园落户姜山，主动对接鄞州区乃至全球前沿科技成果，加快产城融合与新型工业化创新示范。

三、工作建议

近期按照城市的建设标准超前谋划、完善基础设施、提升公共服务、推动产业升级、强化生态建设等。尽早启动破解瓶颈的办法研究，梳理政策或权限需求清单，针对姜山镇发展空间、审批权限、平台资源等方面的诉求，开展多部门“会诊”，重新审视宁波市卫星城的名单、角色定位及政策效果，在充分论证的前提下考虑将姜山镇列为卫星城的意义和可行性；2020 年申报省小城市培育试点镇，视实际情况准备国家经济发达镇申报材料。远期考虑撤镇设街道，并对周边地区的行政区划也作出相应调整，合理撤并；按照“择优择优、留有余地”的原则进行产业布局和城镇功能布局，为宁波新一轮跨越式发展做好战略储备。