



绿色发展 绿色生活

编者按

党的十八大以来，遵照以习近平同志为核心的党中央决策部署，生态文明建设正在广袤的祖国大地上如火如荼地推进。今年5月26日，习近平总书记在主持中央政治局第四十一次集体学习时强调，要推动形成绿色发展方式和生活方式，为人民群众创造

良好生产生活环境。

在中宣部统一组织下，7月3日至25日，《中国经济周刊》记者赴上海崇明、嘉定、浦东等多个区县，调研采访上海在推动形成绿色发展方式和生活方式中的实践案例。城市在发展，建设用地为何不增反减？崇明区世界

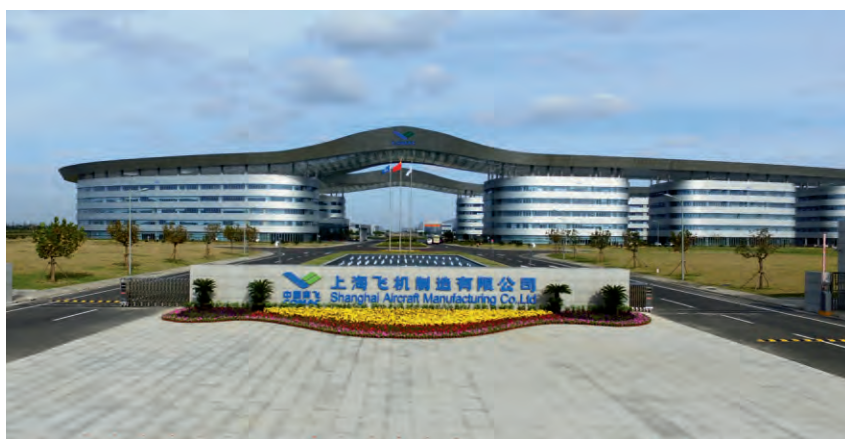
级“生态岛”，建得咋样了？郊野公园比普通城市公园高明在哪儿？嘉定南翔污水处理厂如何解决“邻避效应”的尴尬？从本期开始，中国经济周刊以及经济网、中国经济周刊新媒体将持续刊发本刊记者连续20多天蹲点采访后撰写的深度报道，敬请关注。

上海祝桥镇： 低效建设用地减量化，为航空经济区腾空间

《中国经济周刊》记者 胡巍 | 上海报道

“我刚上任的第一把火就是‘198’企业烧起来的。”文选才是上海市浦东新区祝桥镇镇长，他提起2014年时的一场火灾仍心有余悸。“当时烧得我心惊胆战。着火点上面就是高压线，而且消防队员不能轻易进入火场，因为厂房建得并不好，随时有坍塌危险。”

在上海，位于规划产业区和规划集中建设区以外的历史遗留的现状工业用地，总共占地面积约198平方公里，被称为“198区域”。以前许多乡镇企业的占地都属于“198区域”，又被称作“198”企业。它们在改革开放初期蓬勃出现，但随着时代发展，高投入、高能耗、高污染、低效益的“三



2009年底，中国商飞大飞机项目总装基地落户祝桥。

高一低”特征也日益显现。

2014年5月，上海市做出了建设用地“负增长”的战略决策，从当年下

半年起，全面启动实施低效建设用地减量化工作。与其他地区一样，祝桥镇也把“198”企业作为减量化的主要



祝桥镇推进低效建设用地减量化工作，图为该镇星火地块复垦前（左）、复垦中（中）、复垦后（右）的情况。

对象。减少低效建设用地，为祝桥镇产业升级、建设航空经济区腾出了空间。

“大祝桥”的无地难题

祝桥镇是全国少有的副局级乡镇之一，面积 160.19 平方公里，也是上海市区域面积最大的镇。

比面积更大的发展机遇——祝桥镇辖区内坐拥浦东国际机场、中国商飞大飞机项目总装基地、上海自由贸易试验区机场保税区等三个“大户”，上海铁路东站也将落户于此。在很多人看来，这里将与法国图卢兹、美国西雅图等世界知名航空城相提并论。

在祝桥镇建设航空经济区的规划正在制定中。商飞大飞机项目落地，能吸引大量与之配套的高新产业。然而，在航空经济区的宏伟蓝图面前，祝桥镇却碰到了土地资源紧缺的难题。祝桥镇面积虽大，但按照上海最新规划要求，全市严控建设用地规模。在祝桥镇，未来几年建设用地指标几乎为零。巧妇难为无米之炊，“没有土地指标，就是新建一座配套酒店也难。”文选才说。

怎么办？建设航空经济区新增项目需要多少土地，只能从现有用地上“腾挪”出来。

在过去改革开放的历程中，祝桥镇经济活跃，乡镇企业林立，是上海市公认的工业大镇。然而发展到今天，曾经的辉煌在这里留下了约 185 公顷的“198 区域”，涉及大小企业 800 多家。“虽然经济活跃，但大多数企业科技含量不高，与将来航空经济区的规划不匹配，又占用了大量土地。”文选才说，“航空经济区的建设不是摊大饼，而是对土地资源进行集约利用，在现有建设用地上重新改造、就地更新。”

市、区财政为减量化提供资金补贴

上海市全面启动实施低效建设用地减量化工作，为祝桥镇腾退“198”企业提供了大量支持。比如，在减量化工作中，祝桥镇政府和其他乡镇政府一样，负责减量化复垦项目实施，可以对被腾退企业进行评估并给予相应补偿。在实际操作中，市级财政对减量化按照 20 万元/亩的标准进行补贴，由区级统筹安排使用，并在项目验收后下达减量化新增建设用地指标和耕地占补平衡指标；区级统筹安排“双指标”的使用，并按 80 万元~120 万元/亩的标准，对减量化产生“双指标”的乡镇予以补贴，由乡镇统筹用于减量化工作。

文选才介绍说，“祝桥的减量化工作一直走在浦东新区前列。4 年来，区里累计给我们下达的低效建设用地减量化任务是 60 公顷。截止 2017 年 7 月，已完成立项 124 公顷，达到计划量的 206%，涉及企业 246 家；已完成验收 56.5 公顷，正申报验收 44 公顷，力争年底完成验收 100 公顷。”

文选才告诉《中国经济周刊》记者：“之所以取得这样的成绩，是因为祝桥进行减量化的动力足：一是可以通过腾退‘198’企业，多拿用地指标，为将来建设航空经济区多做储备；二是维护区域形象。过去，散、乱、小企业影响了祝桥镇的形象；三是解决环境问题，这两三年蓝天白云又回来了，与关停‘三高一低’型企业不无关系；四是排除安全隐患，比如消防隐患。”

让“198”企业减得掉、走得掉

除了经济补偿，为保证企业“减得了、走得掉”，祝桥镇还探索创新减量企业异地产业升级措施，通过梯度转移实现产业升级。

“大多数‘198’企业发展到今天，技术逐渐落后，产业能级不高。再加上污染严重，环保部门工作人员经常上门，有些企业自己都觉得办不下去

了。但它们在历史上都为祝桥的经济发展做出过贡献，有企业主也向政府反映，希望给一条出路。政府这时候就应该为企业服务。”文选才说。

与上海市相邻的江苏省启东市，一直把吸引上海制造业转移集聚当作发展定位之一。双方一拍即合，决定成立“浦东祝桥启东产业园”，承接祝桥镇部分减量企业入驻。园区建设分期实施，第一期占地面积约1平方公

里。2015年11月14日，产业园签约仪式在启东市政府举行。当天，就有来自上海浦东新区祝桥镇的第一批10个制造业项目签约落户。

文选才介绍说：“祝桥镇政府在启东的产业园派设了服务企业的办事机构，帮他们了解当地政策、办理手续等。这既是构建服务型政府的举措，同时也让许多企业在把制造业迁移出去的同时，还愿意把总部、销售分公司留

在祝桥，继续为祝桥经济发展做贡献。”

同时，文选才也特意对记者说：“企业生产转移，不是说把污染转移到别的地方去。减量企业也要通过启东规划、国土、招商、环保、安监等部门的评估后，才能入驻产业园区。这好比我们买了新房子搬家，家电、家具也往往会买一批新的、更好的。在这一过程中，减量企业借此契机进行了技术升级和产业转型。”



祝桥航空经济区长啥样？

上海市浦东新区祝桥镇镇长 文选才

建设用地减量化工作的推进，为祝桥镇产业升级提供了有力支持。祝桥镇正在进行的航空经济区的规划，是由浦东新区领衔组织，邀请国内外的专家、机构参与论证、设计。目前工作已进行了一年多，预计规划将于明年公布。

世界上很少有地方像祝桥一样，集聚了这么多的航空经济要素。这从几个地方就可以看出来：一是辖区内的浦东国际机场，拥有5条跑道，是中国内地三大国际航空港之一；二是中国商飞总装基地落户祝桥，除了C919大飞机项目，未来还有与俄罗斯合作的项目，届时生产的C929，将是容纳200多个座位的更大型飞机；三是上海东站已确定在祝桥建设，设计拥有10个站台，22条轨道，将是上海第二大客运火车站，预计今年下半年将开始动拆迁；四是辖区内浦东机场综合保税区纳入上海自由

贸易试验区范围，大力发展航空口岸物流、贸易和金融服务等功能。

有人将祝桥与法国图卢兹、美国西雅图等世界知名航空城相比，我想先说一说别人的优势：它们历史悠久，都有很成熟的主导产业，比如图卢兹有空客，西雅图有波音。集聚产业力量需要一个过程，它们已经形成了自然而然的吸引力。祝桥不具备它们这样的优势，但是又有后发优势，比如规划的优势，我们正在制定的规划通过反复论证，十分严谨，站在了一个高起点上；我们还有政策优势，政府的行政执行力也很强。

说到政策优势，我们过去规划一个项目，可能很看重优惠政策。但我们现在并不鼓励依赖优惠政策，而更多的是靠理念吸引人。比如商飞项目落户祝桥，即使没有优惠政策，也会吸引一批产业聚集，因为人们更看重长远的发展。

按照我们的想法，祝桥未来会有两种形态：一个是都市形态，一个是乡村形态。建设都市形态，将大力发展航空服务业、航空金融和国际贸易；乡村就是建设美丽乡村，希望吸引上海市区的居民前来郊游。我们用耕地来为城市留绿，可以发展有机农业。

目前进行的建设用地减量化，不仅为祝桥产业升级腾出了土地空间，也优化了生态环境。建设航空经济区，人才引进是关键。高精尖人才不仅要来这里工作，还要让他们在这里安心生活，空气不好没准也要吓跑一些人。我们秉承产城融合的建设理念，不仅要让人们在祝桥工作，也要让他们在这里安心生活。

（本刊记者胡巍采访整理）

责编：姚冬琴 yaodongqin@ceweekly.cn
美编：孙珍兰