

积极推进城镇化建设

——嘉定区外冈小城镇建设调查报告

嘉定区外冈镇地处嘉定西北部，是嘉定区规划建设的 5 个新市镇之一。南边是上海郊区环线，西、北与江苏昆山、太仓市毗邻，东与嘉定工业园区相连，是上海嘉定的西北门户。外冈镇镇域面积 50.96 平方公里，有 19 个村委会和 2 个居委会，人口 6.64 万人，其中，户籍人口 3.11 万人（非农人口 1.74 万人），外来人口 3.53 万人。按户籍人口计算，城市化率为 56%，户籍劳力非农就业率为 88.4%，农村富余劳动力基本已向二、三产业转移。2008 年实现增加值 23.7 亿元，实现镇级财政收入 1.85 亿元。

一、镇域规划科学合理，“三大板块”全部落地

外冈是一个农业比重较大的镇。小城镇建设以 2000 年与望新两镇合并为契机，建设工业园区，使工业向园区集中，人口向城镇集中。2004 年底，嘉定区根据“汽车嘉定”的定位和外冈特有的区位优势，把外冈镇纳入全区发展的全局，提出打造“三个集中示范基地”。在 2006 年和 2007 年修订和完善新市镇建设发展目标时，把外冈镇的功能定位为“建设国家级汽车零部件产业基地、上海‘三个集中’示范区和凸现‘书梅文化’与产业服务的宜居家园为一体的重镇”。2008 年进一步明确“三大板块”、“三个集中”的发展框架。

——在镇域南部和东北部，以国际汽车城产业园和试点园区为产业板块，占地约 15 平方公里，占镇域面积的 29.4%，逐步形成先进制造业集聚区，以推进产业集聚。

——在镇域中部，以农民宅基地置换节余土地开发为依托，打造特色城镇板块，占地约 8 平方公里，占镇域面积的 15.7%，推动农民向城镇集中。

——在镇域西部，以土地流转为抓手，推动土地的规模化、集约化经营，形成现代农业区域板块，占地约 28 平方公里（其中 4 平方公里划入嘉定新城湿地公园），占镇域面积的 54.9%。

在这“三大板块”中，城镇板块包括“一镇三村”，即 1 个外冈新市镇和望新、钱门、葛隆 3 个中心村。到 2020 年，总规划人口 8 万人。外冈新市镇板块以现在的老镇区向南、向西两侧发展，东至 204 国道，南至石泥路，西至百泉路，北至规划建设钱门塘路，总面积约 7 平方公里，规划区内打造一个占地 2000 亩的低密度联排、联体别墅为主的外冈特色小镇。规划中的 3 个中心村，也就是原来的望新、钱门、葛隆 3 个小集镇，规划占地约 1 平方公里，规划集聚人口 1 万人左右。

经过对规划的不断修订和补充，现外冈镇域内“三大板块”得到进一步完善，规划已全面落地，建设有序推进。由此可以看出，外冈在嘉定乃至在上海郊区是一个典型的小城镇，农业比重较大，有一定的工业园区规模，以及适度的镇区，使一、二、三产业可以得到全面协调发展。

二、城镇建设积极推进，“三大板块”日新月异

外冈，随着“三大板块”规划的全面落地，按照打造嘉定西北重镇发展战略，经过近 5 年的打拼，现已初步形成“三个集中”态势，“三大板块”都有了新的发展和变化，城镇面貌日新月异。他们主要抓好如下四项工作。

（一）着力抓好基础设施和社会公益事业设施建设。几年来，在区政府及区有关部门支持下，外冈镇先后投入 4.52 亿元用

于各项基础设施建设，在镇域范围内建起以百安路、墨玉北路、恒飞路、恒谐路为主的全长 20 公里“二纵二横”新的道路网络框架，道路四通八达。积极推进老镇区改造，形成老街“三纵四横”道路网络框架。镇域内已建成较高标准的基础设施，在镇域内的上水全部纳入区自来水厂供水网络，供水入户率达到 100%。建成污水纳管二级管网 38.99 公里，全面完成工业园、产业园及集镇区域内污水管网铺设。铺设天然气管网 12.3 公里，并进入新建的外冈新苑居住区等。还大力开展了河道整治，超额完成区下达的河道 3 年整治行动计划。镇区内绿化覆盖率达到 30.2%，人均公共绿地 10.8 平方米。

同时，积极推进社会公益事业建设。几年来，先后投入 1.21 亿元，完成了全镇中、小、幼校舍的改造扩建工程。还易地新建镇卫生院 1 所，新建改造村、居委卫生室 21 个，新建镇社区文化活动中心，社区事务受理中心和市民休闲绿地。有线电视配套齐全，入户率达 100%。完成镇区范围内 5 个农贸市场的新建和标准化改造，市场标准化率达到 100%。

（二）着力抓好工业园区建设。外冈产业园分南、北两块。北区工业园从 2000 年开始建设，先后投入 2.11 亿元建设起了完备的配套设施，现有入驻企业 195 家，其中外资企业 55 家，内资企业 140 家，已形成汽车零部件、电子电器、包装印刷、机械制造、新型材料等产业。在此落户的上海坦达轨道车辆座椅有限公司，是一家中外合资企业，2004 年底注册，2006 年建成，专业研发时速 200 至 300 公里及以下的各类高速列车座椅，是中国高速列车座椅最大的配套厂，市场占有率达 80%，去年实现产值 1.1 亿元，税收 1643.39 万元。上海达昌装饰材料有限公司，是一家台资企业，专业印刷橡胶地砖面膜，是国内行业领跑企业，产品销往世界各地，去年实现产值 1.5 亿元，税收 1340 万元。今年，又有 8 个工业项目开工建设，总投资 5.5 亿元，一旦建成投产又将成为外冈经济增长的新亮点。

在市、区政府的大力支持下，规划建设的南区 9.5 平方公里上海新能源汽车及关键零部件产业园，先后投入 14.38 亿元。先期启动一期 3.5 平方公里核心开发区已经市政府批准。园区建设已拉开序幕。今后 3 年内生产开发商将投入巨资研发生产混合动力、纯电力、替代燃料和燃料电池汽车等新能源汽车等，将成为外冈小城镇建设的重要支撑。

（三）着力抓好农民宅基地置换试点。外冈是全市巧个宅基地置换较为成功的试点镇之一。基本做法有四条：

一是对在产业园和镇区规划内 6 个行政村的村民，实行“镇保”，户口农转非，土地由集体经营，从而为宅基地置换试点和产业园建设发展创造了条件。

二是根据产业园和镇区规划建设需要，从 2005 年 1 月开始启动宅基地置换试点，先后置换 1295 户农户宅基地，腾出老宅基地 1119 亩，然后按“拆一还一”原则，易地在镇规划居住区内占地 492 亩（占腾地面积的 44%），建造 34 万平方米居住区——外冈新苑，共有住房 2864 套，户均 2.56 套计 230 平方米。通过宅基地置换，既解除了农民翻造房屋的负担，又提高了入住农户的生活质量。目前，在镇规划区内居住人口近万人，约占全镇户籍人口的三分之一。

三是对置换中节余的 627 亩土地，通过招拍挂程序开发商品房。为平衡宅基地置换资金，外冈镇成立国有和集体控股的项目开发公司（镇占 51%），负责节余土地的开发建设，所得收益弥补置换资金缺口。目前已在镇规划的居住区内开发联排、联体为主的低密度住宅——“兰郡名苑”。前两期工程开发建设 10.8 万平方米已实现 100%成功销售，第三期 6.1 万平方米已于 7 月中旬开工建设。兰郡项目以良好的性价比、优美的环境、便捷的交通、优质的建筑，吸引了包括市区在内的不少居民。外冈将以宅基地置换节余土地，精心打造一个 2000 亩范围的，以个性化、低密度、高品质的联排联体住宅为主要建筑风格的特色小镇。

（四）着力抓好农业产业结构调整，积极推进农业的规模化集约化经营。几年来，外冈镇先后投入近亿元资金，建设起 3000 亩设施粮田、1000 亩设施菜园，以及扶持特色产业、添置防汛设施、农村危桥改造等。在调整农业产业结构中，外冈积极推进规模化、集约化经营和机械化作业。农民原有承包经营的土地 98%以上委托村集体经济组织流转，由村镇组织合作农场、专业合作社经营。2009 年全镇种植 15854 亩水稻仅有 5 个农业经营单位经营，镇最大的粮机专业合作社种植水稻面积达 5000 亩，现全镇水稻的耕、播、管、收等已实行全过程机械化作业，经营效益明显提高。此外还形成千亩规模的腊梅种植园（实际 1500 亩），使外冈成为“腊梅之乡”。还有 4000 亩规模经营的葡萄和瓜果园。这样，就把原从事种植的劳动力从土地上解放了出来，为向

城镇转移创造了必备条件。据马门和外冈两个村调查，农民已购买商品房的有 203 户，占两村全部农户的 25.9%。

此外，为推进人口向城镇集中，外冈在前几年就对全镇 4000 多名农保退休人员，实行以土地承包经营权换保障，起步当年每月保障金（退休金）为 411 元，2009 年已提高到每月 460 元，受到了广大退休农保人员及其子女们的欢迎。

三、加强领导精心组织，创新体制多元投入

外冈小城镇建设，在嘉定区委、区政府的正确领导下，经过镇党委、政府的不懈努力，已取得了突破性进展。他们的主要经验是加强领导，精心组织，创新体制，多元投入。

首先是区委、区政府的高度重视和强有力支持。嘉定在推进城市化建设过程中，一方面加快嘉定南部地区基本上无农业或仅有少量农业几个镇的城市化建设进程，建设“一城两翼”，即一个嘉定新城，两翼是安亭国际汽车城和南翔大型居住服务区。另一方面，对嘉定北部农业比重仍然较大几个镇推进城镇化建设，将外冈列入区新市镇建设试点镇，并提出了明确的发展战略目标，即打造“建设国家级汽车零部件产业基地”、“上海三个集中示范区”和“书梅文化与产业服务为一体的宜居家园”的嘉定西北门户重镇。按照这一发展战略要求，区各有关职能部门积极行动起来，帮助外冈搞好新市镇的产业规划、镇区规划和各项配套设施规划等，给予相关政策扶持。市委、市政府、市人大和市政协的主要领导都来外冈实地考察，给予充分肯定，特别是在农民宅基地置换方面给予了有力支持。外冈新市镇和产业园建设，也是区委主要领导直接联系指导的一个点。

其次是镇党委、政府的精心组织和科学决策。新市镇建设是一项新的工作，不仅关系到各个方面，又涉及到广大群众的切身利益，要求高、政策性强。对此，镇党委、政府坚持解放思想，实事求是，一切从实际出发，精心组织，科学决策，扎实工作。在农民宅基地置换腾出多余土地的开发建设问题上，建设什么样的房型，是多层还是小高层建筑？一时争论不休。经过调查研究，反复论证，镇党委、政府决定建设联排、联体为主的低密度“兰郡名苑”，从而得到了市民包括市区居民的青睐，一、二期 10 多万平方米建筑早已销售一空。

再次是创新投资体制利于多元投入。新镇建设需要大量资金投入。按外冈“三大板块”建设需要，在镇有限的财力下是难以推进的。出路，在于解放思想，创新体制机制。在区的大力支持下，外冈成立了新产业园投资有限公司，做到政企分开。镇的基础设施建设和公益事业设施建设，由镇财力投入建设。新产业园建设包括产业园基础设施、农民动拆迁和“镇保”等，由产业园投资公司投资建设。

几年来，据不完全统计，外冈新镇“三大板块”建设，先后已投入 25 亿元左右，其中，农业板块的建设资金，主要由市、区两级财政的支农资金投入；镇的基础设施和公益事业设施建设，由镇财政投入；大部分资金由新建的产业园有限公司投入，从而使外冈新镇建设，按计划有序推进。