

上海市政府发展研究
中心决策咨询课题

浦东新区机场镇
社会经济发展战略研究

《浦东新区机场镇社会经济发展战略研究》课题组

1999年9月

上海市政府发展研究
中心决策咨询课题

浦东新区机场镇 社会经济发展战略研究

《浦东新区机场镇社会经济发展战略研究》课题组

1999年9月

《浦东新区机场镇社会经济发展战略研究》

课题组成员

顾问： 潘洪萱

吴凤飞

组 长： 晁钢令

副组长： 周蓓菲 李建根

成 员： 陈颀霞

门 峰

郭芳芳

朱立民

目 录

- 1、总报告： 浦东新区机场镇社会经济发展战略研究 （晁钢令）
- 2、分报告一：浦东新区机场镇临空经济发展空间布局 （陈顺霞）
- 3、分报告二：浦东新区机场镇社会发展规划轮廓 （郭芳芳）
- 4、分报告三：浦东新区机场镇观光农业发展规划思路 （门 峰）
- 5、分报告四：旅游开发与机场镇建设一体化 （周蓓菲）
- 6、分报告五：日本机场区域经济建设模式介绍 （门 峰）

浦东新区机场镇社会经济发展战略研究

(总报告)

第一部分 导论

1-01 研究目的

浦东新区机场镇紧临浦东国际机场。浦东国际机场的建成和启用,以及围绕国际机场建设而形成的道路和基础设施建设,为机场镇的社会经济发展带来了前所未有的机遇。同时浦东国际机场的营运客观上也需要周边地区在各种配套服务方面给予必要的支持,从而为机场镇社会经济的发展形成了一定的导向。面对这一重大环境条件的变化,浦东新区机场镇必须对其今后一段时期社会经济的发展作出与之相适应的战略规划,并在此规划的指导下,对机场的社会经济发展的方向进行必要的调整。充分利用国际机场建设和启用所带来的良好机遇,促进机场镇的社会经济活动有一个飞跃的发展。

作为一个行政区域,其社会经济活动的涉及面十分广泛,因此在进行战略发展规划研究时,也必须作全面系统的考虑。从这一角度认识,浦东国际机场的建设与启用,只是对机场镇社会经济发展的影响因素之一,机场镇的社会经济发展仍应当有自己独立而明确的目标。所以此发展战略研究是以机场镇本身的发展为立足点,对其社会经济发展战略所进行的全面思考,而并非仅仅面对浦东国际机场的权宜性对策。

因此,该研究报告主要包含以下一些内容:

- 1、机场镇社会经济发展的环境条件及其客观评价；
- 2、机场镇社会经济发展的战略目标和产业规划；
- 3、机场镇的产业布局及社会形态规划；
- 4、机场镇社会经济发展的战略阶段及推进措施；
- 5、机场镇社会经济发展面临的主要问题及其对策。

1-02 机场镇镇域概况

浦东新区机场镇位于浦东新区的东南部，东临东海及浦东国际机场，西接浦东新区的六团镇和川沙镇，南邻南汇县的祝桥镇，北连浦东新区的蔡路镇。

机场镇是为了适应浦东国际机场建设对周边地区发展的影响，于 1998 年按“撤二建一”的方案由原浦东新区的江镇和施湾镇合并而成。现有土地面积 38.76 平方公里，全镇居民总户数为 21900 余户，总人口为 10.5 万人，其中在册常住人口 6.5 万人，流动人口约 2 万人，国际机场建设工作人员约 2 万人。现有自然集镇 2 个，行政村 32 个，居民委员会 6 个。

机场镇现有各类工业企业 379 家，其中镇办企业 50 家，村办企业 218 家，队办企业 11 家。主要产品以集装箱配件、食品、石油化工、机电装潢、丝绸时装、羊毛衫、塑料制品为主。拥有固定资产 3.49 亿元，1998 年工业总产值按 1990 年不变价计算为 11.61 亿元。加工业为全镇的主导产业，第二产业占全镇经济总量的 70.5%。

机场镇工业用地面积约为 240.7 公顷，农业耕地面积为 1481.73

公顷，公共建筑用地面积为 23.51 公顷。浦东国际机场的建设，使镇域内的交通条件大为改善。远东大道由北向南贯穿全镇，处于上海发展轴东端的迎宾大道由西向东横越本镇中部；此外还有进场路，航城路以及即将建成的地铁 2 号线等，使机场镇形成了具有强大辐射能力的交通网络。为浦东国际机场建设而配套的市政设施建设使机场镇具有发展各类产业所需要的充分的能源供应和基础条件。

1-03 上海市政府部门对机场镇发展的政策背景

机场镇的社会经济发展是上海社会经济发展的组成部分，特别是机场镇临近国际机场，其发展规划同国际机场的建设有密切的关系。所以，在研究机场镇的社会经济发展规划之前，有必要对上海市政府部门与机场镇社会经济发展有关的一些政策背景作一些研究。

从上海市的总体发展规划来看，除了市中心区域的建设与发展之外，下一世纪的建设重点将包括边缘区县的卫星城镇的建设。这不仅关系到城市功能的延伸和扩展，也关系到整个城市形象的根本改变。浦东机场镇和芦潮港，由于紧邻国际机场和面对未来的深水港，必将成为重点建设的卫星城镇。因此机场镇的发展规划，必然要站在 21 世纪高度的去思考。

此外，浦东国际机场的建设客观上需要在其周边地区形成保证其正常营运的功能。仓储货运、商务办公、修配加工以及生活服务等设施的建设必不可少。机场镇的存在有可能利用其现有的资源，为这些配套功能的形成和完善提供有利的条件。这一方面可大大降低

浦东机场的投资成本和营运成本，另一方面能较好地实现机场系统同社区之间的协调发展，减少机场在营运过程中可能产生的同社区之间磨擦与冲突。

上海市政府根据浦东国际机场建设的发展的需要，曾规划在国际机场周边地区建设一个“空港新城”。此方案虽然几经修改，尚未定论，但是有两点是明确的；一是机场镇肯定全部或部分纳入“空港新城”的规划区域范围；二是纳入“空港新城”部分区域的产业功能定位，必须服从“空港新城”的统一规划，机场镇的规划只能与之适应而不可能对其进行改变。这将成为机场镇确定其社会经济发展战略的重要前提。

浦东国际机场的存在，同其所进行的航空业务的客观影响，使机场镇相当一部分区域处于噪声干扰，电磁控制和净空控制的范围之内（主要在机场镇的东北区域）从而使这些区域的功能定位受到限制。有些地方不能发展商务楼和房地产，有些地方甚至只能作为永久性的农田。

所以机场镇在制定自己的社会经济发展规划时，必须充分考虑以上这些宏观政策背景以及环境限制条件，以保证规划的可行性。

第二部分 机场镇社会经济发展的环境条件及其评价

一个区域经济功能的形成与发挥，主要依赖于资源和市场两方面的条件以及由此而产生的产业集聚效应和市场集聚效应。从目前的

情况来看，机场镇并不具备这两方面的传统优势。作为过去两个普通的农村集镇，机场镇的前身江镇与施湾并没有具有明显特色和优势的产业存在，人力资源素质也并不很高。国际机场没有建设之前，机场镇的地理位置偏僻，交通极不方便，对人流和货流的集聚能力也很差。而浦东国际机场的建设以及其他一些环境因素的改变不能使机场镇的环境条件发生重大变化呢？下面，我们从对浦东国际机场，华夏文化旅游区，川沙镇以及浦东几个开发区的环境因素的分析上来寻求答案。

2-01 浦东国际机场

浦东国际机场是上海一项跨世纪的重大工程，占地面积 32 平方公里，最终建成后共有四条跑道，年客运能力 7000 万-8000 万人次，货运能力 500 万吨。一期工程将开通一条跑道，形成年客运能力 2000 万人次，货运能力 75 万吨。目前第一条跑道已经建成并试飞成功，将于 1999 年 10 月开始正式启用。

表 1 浦东国际机场主要技术指标

序号	项 目	一期工程	建设目标
1	客运量 (万人次/年)	2000	7000-8000
2	货运量 (万吨/年)	75	500
3	起降架次 (万次/年)	12. 6	32
4	高峰日客流量 (万人次/日)	6. 7	24
5	高峰日货运量 (万吨/日)	0. 25	1. 68
6	高峰日起降量 (架次/日)	420	1000
7	高峰小时客运量 (人次/小时)	7120	20000
8	高峰小时起降量 (架次/小时)	35	84
9	跑道数 (4E 级)	1	4
10	航站楼规模 (万平方米)	28	80
11	货运库规模 (万平方米)	5	40

浦东国际机场的建成和启用，将使整个浦东的经济环境发生重大的变化。其改变了浦东地区缺乏对外直接交通能力的现象，使浦东地区从上海的“后院”变为上海的“前门”，从而使其对外辐射和吸纳的能力大大增强，投资环境也因此得到了很大的改善。可以预见，浦东国际机场的开通，将会使整个浦东地区，特别是机场周边地区，成为国内外投资者所关注的热点。从总体上讲，其对机场镇社会经济发展带来的机遇是显而易见的。

从世界各国主要城市的国际机场周边地区的产业发展的状况来看，国际机场的存在，将会使周边地区在仓储货运、加工工业、商务会展、宾馆餐饮以及商贸旅游等“临空产业”方面有一个很大的发展。从上海虹桥国际机场的周边的情况来看，北新泾地区仓储业的发展以及虹桥开发区商务中心功能的形成，也说明了机场“临空效应”的存在。

然而，对于机场镇来说，浦东国际机场所带来的“临空效应”虽然客观存在，但在利用上仍存在着不可忽略的制约因素：

(1) 机场的设计能力并非现实的客货流量。从目前上海可能实现的空运客货流量来看，至 2000 年，预计货邮吞吐量在 60 万吨-70 万吨，客流量在 2000 万人次左右，恰恰等于浦东国际机场一期工程的设计能力。然而虹桥机场在近几年内仍会成为上海的主要机场，客观上会对这部分客货流量形成很大分流。而且浦东国际机场本身占地面积很大，内部配套设施也比较完善（其仓储货运设施的设计能力为 35 万吨左右）。所以在开始阶段，将会对机场周边地区的仓

储货运设施的经营效益形成很大压力。

(2) 交通的便捷性会对滞后客流造成很大困难。浦东国际机场的交通配套设施相当完善。迎宾大道、远东大道以及与之相接的内、外环线,形成了对机场客货流量强大的集散能力。这些交通干线及不久将延伸至机场内部的地铁 2 号线,将会使从浦东机场到市中心及其他区域的时间大大缩短。而且静安寺浦东机场航站楼的建成,还能使大量旅客从市中心经过封闭式的交通干线直接进出机场,从而使机场镇对进出机场的客流进行滞留的难度将会变得很大。

(3) “临空产业”的市场竞争十分激烈。事实上围绕浦东国际机场的建设而进行“临空产业”规划的地区决不仅机场镇一家。就机场周边而言,就有原川沙县城和南汇县的祝桥镇,加上国际机场内部,已形成“四马分肥”之势。地铁二号线沿线,外环线沿线各地区也会在“临空产业”上大做文章。所以客观上机场镇不可能将“临空产业”的市场进行垄断,能占多大份额关键就取决于竞争能力的大小。

(4) 机场镇的人力资源素质与“临空产业”的需要并非完全适应。从“临空产业”的发展要求来看,对人员素质的要求一般都比较,而机场镇的传统产业及其所形成的现有人力资源素质同“临空产业”的需要是有一段距离的。这就带来了两个问题:一是对某些“临空产业”的发展带来了客观上的制约,使机场镇不能不考虑向外引进发展“临空产业”的人力资源;二是若“临空产业”不能完全吸纳机场镇现有人力资源,就必须考虑保留和发展一部分传

统产业，从而使“临空产业”同传统产业形成并行发展的态势。

(5) 机场镇不具备虹桥开发区具有的一些特定条件。机场镇能否成为浦东的“虹桥”，不能仅从其地理位置的相似性上来考虑，必须注意的是，虹桥的发展与兴旺，很大程度上是借助了上海市外经贸系统的进入。若机场镇不能创造出相似的环境条件，那就很难产生浦东的“虹桥效应”。

指出这些制约因素，是为了使我们在对机场镇的社会经济发展战略进行规划时，对其所处的环境条件有一个清醒的认识。对浦东国际机场机场镇带来的发展机遇，既要积极地把握，又不能估计过高而应实事求是地进行客观分析。

2-02 华夏文化旅游区

华夏文化旅游区是华夏实业公司在机场镇东北方向的三甲港地区开辟一个建设项目，总占地面积 1 平方公里。从目前的情况来看，主要分为两大块，北面是餐饮休闲区，以海鲜为特色的餐饮业发展势头很好。南边是规划中的旅游区，有“热带海宫”，“冰宫”，“一级方程式赛车场”等重大建设项目。机场镇在文化旅游区中有一块“飞地”，现已在沿海开辟了一个净水游泳场，并有约 80 亩的土地可作进一步的开发。

华夏文化旅游区南临浦东国际机场，北接上海目前最现代化的高级住宅区“林克斯国际中心”，规划中的地铁 2 号线直达该地区，如果能按计划建成，将可能形成强大的引客效应。由于机场镇紧靠华

夏文化旅游区，完全有可能借助于华夏文化旅游区的引客效应，发展自己的旅游产业。这就有可能在很大程度上弥补因发达的交通网络而使机场镇难以滞留客流的缺陷。

然而，必须看到，由于各种客观因素的影响，使华夏文化旅游区的开发目前处于停滞状态。现在只有“三甲港”海鲜在全市还略有名气，大规模集聚客流的条件还远未成熟。但是华夏文化旅游区的存在，毕竟在客观上为机场镇形成了一个吸引客流的条件。机场镇在其社会性经济发展的过程中，应当充分利用这一条件，甚至应在可能的情况下，帮助完善这一条件。注意华夏文化旅游区同浦东国际机场在环境方面的联动性是机场镇进行其社会性经济发展战略规划时必须考虑的问题。

2-03 川沙镇及浦东其他开发区的影响

川沙镇位于机场镇的西北方向，原为川沙县的县城，浦东新区建立后，成为普通集镇。人口 10 万左右，城市基础设施建设较好。在“空港新城”规划的第二方案中，曾将川沙镇和机场镇共同规划为“空港城”的北片，在第三方案中才将其划出。

川沙镇的存在对机场镇的社会经济发展客观上会产生一定的影响。其一，川沙镇距浦东国际机场也不太远，并处在上海市东西向的“发展轴”上。面对浦东国际机场的建设，川沙镇理所当然地会有发展“临空经济”的打算。其在城市建设和社会影响上的优势明显大于机场镇，必然会在一些方面同机场镇形成竞争；其二，机场

镇今后的中心区域放在哪里，同川沙镇也有一定的关系。因为从市政规划的角度考虑，主要集镇（特别是规划中的卫星城镇）之间应保持一定的距离。机场镇若是想将其中心区域北移（如在迎宾大道两侧），那就有可能同川沙镇离得太近（川沙镇也有向东发展的计划），并因此而受到市政规划的限制；但若一定要保持距离而将中心区域南移，则可能使机场镇的主要发展区域偏离交通干线及城市发展的“中心轴”，而使机场镇的发展优势进一步减弱。因此，机场镇的社会经济发展规划不可避免地要考虑到川沙镇的影响。

同样，浦东其他一些开发区（如陆家嘴、金桥、张江、外高桥、康桥等）的功能定位及其开发对机场镇的社会经济发展战略规划也会产生影响。因为由于便捷的交通条件，已使机场镇紧邻机场的优势变得不很明显。而浦东这些开发区已具备的明确功能定位和相当良好的开发条件使他们在吸引投资方面的优势可能不会比机场镇差。如陆家嘴金融贸易区的商务功能，外高桥保税区的保税仓储及出口加工功能，金桥的现代工业园区功能及张江的高科技产品开发功能都已有所显示。以上四大功能区至 97 年为止已有 99 家跨国公司投资了 110 个项目，总投资额达 54.9 亿美元。而且，除外高桥之外，浦东各开发小区的规划面积使用率平均还不到一半（见表 2）。由此可见，机场镇在其社会经济发展规划中，不可避免地要考虑到同这些开发小区在功能上的错位与在发展中的协调。

表 2 浦东主要开发小区的土地开发利用情况

开发区	单位：平方公里		
	规划开发总面积	已开发面积	开发利用程度
张江	17	4	23.53%
金桥	20	6	30%
外高桥	10	6.4	64%
康桥	26.88	10	37.2%

总之，通过对机场镇社会经济发展可能产生影响的各种环境条件的分析，我们可以看到：

第一，浦东国际机场的建设和机场镇特定的区域条件，使机场镇可利用国际机场的“临空效应”，促进机场镇的社会经济有很大的发展；

第二、由于便利的交通网络和其他地区区域的竞争。机场镇在利用国际机场的“临空效应”方面不可避免地会受到一定的制约；

第三，除了浦东国际机场之外，对机场镇社会经济发展的有利推动因素还有诸如华夏文化旅游区等其他方面，机场镇的社会经济发展应综合考虑利用各种有利的因素，而不是只靠国际机场。

基于以上分析，我们认为，机场镇在制定其社会经济发展规划时，应确定这样两个原则：

1、依托机场，但不依赖机场，力求综合发展；

2、发挥优势，突出重点，有所为有所不为。

具体而言，应当对资源和环境进行综合分析。自己能做，而别人不能做的事情，应当坚决做好；别人能做，而自己不具备优势和事情，决不盲目去做；自己能做，别人也能做的事情，力争由自己

来做。必须看到，浦东机场所带来的经济发展机遇，不可能由机场镇独揽。既然如此，就应当将精力集中在最有利的机遇上，坚决将其把握住，确保做一件，成一件。

为此，机场镇社会经济发展规划的基本指导思想应确定为：依托国际机场，发挥资源优势，突出产业重点，协调综合发展，以建设现代化的“临空产业园区”为目标，有计划有步骤地渐次推进，形成既有发展速度，又有发展后劲的可持续发展的经济架构。

第三部分 机场镇社会经济发展目标与产业规划

3-01 发展目标

根据国内外主要城市国际机场“临空地区”产业发展的先例。在浦东国际机场边上再建一个“空港城”的设想是不现实的。原因是：浦东国际机场距离上海市中心的距离并不太远，距离浦东陆家嘴金融贸易区的距离更近。便捷的交通使浦东机场到达市中心，甚至是到达虹桥机场的时间都只需要 1 个小时左右。面对城市功能已经非常完善的市中心，再考虑使机场周边地区高度城市化，既不经济也无必要。所以比较现实的做法是根据浦东国际机场的营运需要以及其所产生的“临空效应”，在机场周边地区形成一个“临空产业园区”，集中发展同国际机场的营运和发展有关的产业。

“临空产业园区”将是一个较大的空间概念，它不可能只局限在机场镇范围内，而机场镇则必然会在“临空产业园区”中占据重

要的地位。机场镇社会经济发展目标，应当紧紧围绕“临空产业园区”的建设来加以确定。

机场镇未来的发展目标应当是处于“临空产业园区”中的一个重要城镇，是上海市重点建设的卫星城镇之一。其社会经济发
展的总目标可确定为：通过三至五年的时间，建设成一个以“临空产业”
为主体，拥有现代化流通中心，加工中心，贸易中心，拥有现代化
园艺型农业，拥有高水准的餐旅服务设施和文化教育设施以及拥有
现代气息的社区景观的中型城镇。

3-02 产业规划

根据机场镇的区位条件和现有基础，其产业发展的指导思想应当是：坚持“三、二、一”的发展架构。即重点发展仓储运输、旅游商贸、宾馆房产、广告服务等第三产业；积极发展以航空产品、旅游产品、高科技产品为主要内容的第二产业；适度发展以现代园艺农业为主的第一产业。主要产业结构如下：

1、仓储货运业：依托国际机场，以建立现代化物流中心为目标，积极发展仓储、报关、中转、托运、包装、配送以及流通加工等产业。鉴于目前依托机场发展仓储货运业的竞争对手很多，在发展中应注意竞争能力的加强。建立竞争优势的着眼点，应当主要放在增加便利性和降低经营成本两个方面，如设立鲜活商品的转运一条龙服务，设立异地商品中转服务中心等，都是增加竞争力的有效措施；设法控制成本，降低价格，也是增强竞争力的主要手段。