

上海的城市发展阶段与郊区新城建设研究

陈建华

(上海社会科学院经济研究所 200020)

内容摘要: 城市发展阶段与其新城建设具有直接关系。从国际大都市发展经验来看,如果没有中心城区坚实的经济基础与成熟的社会发展作为支持条件,郊区新城要建设成功是较为困难的。目前上海郊区新城存在人口规模不足、产业关联效应不强与社会发育不成熟等问题,新城未能起到疏散中心城区过于集中的人口与产业的作用。上海郊区新城发展状况与上海经济社会发展阶段相关。上海的郊区化方式与特征直接影响到新城的人口导入、产业发展与社会发展。上海必须加快优化产业结构,提高城市居民可支配收入,加强制度环境建设,推进交通基础设施建设,加强发展郊区生活性服务业,从而促进上海城市空间结构向多心多核开敞式方向发展。

关键词: 国际大都市郊区化新城

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-1309 (2009) 08-0077-008

一、引言

上海正向国际金融中心和国际航运中心发展,建立和完善与国际大都市空间布局相适应的空间结构是目前上海建设国际大都市的必要基础。目前上海城市中心城区存在的居住拥挤、环境污染和交通堵塞等问题,迫切需要分解中心城区功能空间,疏散中心城区过于集中的人口与产业,重塑城市空间结构,改变城市建成区呈“摊大饼”向外蔓延的态势。上海必须改变单心单核状的城市空间结构,才能使城市空间适应日益高级化的产业结构与复杂化、多元化的城市功能。正因为此,上海一直试图改变城市空间结构状况。建设郊区新城、发展多心多核开敞式的城市空间结构是上海建设国际化大都市过程的重要步骤。

但是,目前上海郊区新城发展相对滞后。除了松江新城已具规模,嘉定初具新城形态之外,上海郊区新城聚集功能不强,服务功能不完善。新城还没有能够完全分担中心城市过于集中的功能,更没有与中心城区形成充分互补的功能关系。如果说新城是一种规划形式,其目的在于通过在中心城区以外重新安置人口,设置住宅、医院和产业,设置文化、休闲和商业中心,形成新的、相对独立的社会,那么目前上海新城建设还未达到上述要求。从国际大都市发展经验来看,如果没有中心城区强大的经济与社会发展作为基础与支持条件,郊区新城要建设成功是较为困难的。如果说新城建设在第二次世界大战之前还处于意识、形态方面的追求与社会自发行动的话,那么第二次世界大战之后发达国家的新城建设就进入如火如荼阶段。新城建设与中心城市的发展阶段具有直接的关系,国际大都市的新城建设与城市的郊区化同步进行。在城市原有的空间结构在无法容下较多的人口与产业的情况下,城市居民向外扩展寻求新的发展空间,当然这是在城市居民具有充分的空间迁移能力的条件下进行的。伦敦、巴黎、东京等国际大都市在经济与社会发展到相当程度之后通过新城建设,有效地扩大与增强了城市发展的空间物质基础。

本文认为通过整体考虑中心城区与新城建设的经济与社会发展状况,分析上海城市发展所处的阶段,研究上海郊区新城建设面临的问题,以期能为上海郊区新城建设提供建议与对策。

二、上海的城市发展阶段分析

城市的发展始终存在着聚集与分散两种力量,成为影响城市空间发展的重要因素,并表现为乡村城市化与城市郊区化两种

发展趋势。如果把产业与人口的空间迁移作为判断城市发展阶段的分析依据,那么可以发现在城市发展的不同时期到底是产业与人口的聚集还是分散处于主导地位。较多的学者以发达国家的城市发展历程为分析样本,认为城市发展具有城市化→郊区化→逆城市化→再城市化→城市化这样的循环过程,相应地,城市空间结构也就具有即离散态→聚集态→扩散态→成熟态等自组织状况。一个进入成熟发展阶段的都市空间,其节点等级体系应该是完善有序的等级规模序列,呈现出明显的自组织特征。

(一) 上海的城市化水平与经济社会发展状况

到2007年底,以户籍人口计算的上海的城市化水平为87%;如果以常住人口计算,上海的城市化水平是64%,上海成为我国城市化水平最高的城市。¹上海的城市化已经进入相对稳定的阶段。同时,上海城市郊区的城镇化水平也处于较高水平,2007年上海郊区城镇化水平达到66%,城镇建成区面积为700平方公里,相当于中心城区的面积。²如果以这样的城市化水平进行衡量,参照发达国家国际大都市发展经验,上海就应该进入“大城市、大郊区”为特征的城镇体系建设阶段,上海的经济应当进入中心城区与郊区并重的时代。国际大都市如纽约、洛杉矶和芝加哥在这样的城市化水平已经进入城市郊区化时代。然而,上海城市空间发展状况与这样的判断差之甚远。上海的城市化水平不能与发达国家的国际大都市相提并论。虽然上海已经开始了郊区化进程,但是还没有进入郊区化时代。上海中心城区的综合性功能优势是郊区无法比拟的,中心城区的产业密度与人口密度仍然远远高于郊区,郊区必须依托中心城区综合功能发展产业并吸引人口。上海中心城区过于拥挤,郊区过于分散,上海郊区明显存在着二元化特征,经济生产布局与人口布局相对分散等状况。

因此,必须结合上海城市经济与社会发展状况正确看待上海的城市化水平,从上海GDP来看,2008年上海13698.15亿元,其中,第一产业增加值111.8亿元,第二产业增加值6235.92亿元,第三产业增加值7350.43亿元。第三产业增加值占全市生产总值的比重为53.7%。³上海市经济总量大致相当于东京市的七分之一、纽约市的四分之一和伦敦市的二分之一。⁴与国际大都市相比较,上海不仅经济总量不足,城市的首位度也不高,而且第三产业无论是就业或增加值比重都有待提高,它说明上海经济形态还处于“重量经济”时期。纽约、伦敦和东京的经济总量远远超过上海,城市经济总量在本经济区域的比重都超过25%,第三产业无论是增加值或就业人数都占有绝对支配地位,制造业的重要性已经不大。城市聚集了大量的专业服务,它们的区位商一般在1.5-2.5之间。专业服务成为城市的基本产品。在生产者服务业的带动之下,社会性服务业和消费者服务业得到了较为充分发展。目前,这些国际大都市已经进入工业化后期或后工业化时期,呈现出丹尼尔·贝尔所描绘的后工业化社会状态。

上海的制造业在城市产业结构占有较为重要的位置。从浦东开发开放以来,上海第二产业增加值比重都较为接近50%,对城市经济增长起到不可替代的作用。如果从三次产业经济增长贡献率来看,1990年上海第二产业经济增长贡献率为46.31%,第三产业经济增长贡献率为48.72%;到2006年,上海第二产业经济增长贡献率为47.86%,第三产业经济增长贡献率为51.84%。⁵实际上,近18年来上海经济并没有明显的经济服务化发展趋势。如果以轻重工业的比例来衡量,上海已经进入工业化中后期阶段。从1991年开始,上海轻工业的比重重新超过重工业,进入工业化的中期阶段。此后,上海的霍夫曼比例不断下降,2007年,上海的霍夫曼系数为0.30。从这个角度衡量,上海已经进入工业化的中期靠近后期阶段,上海的工业重心从基础工业向高加工度工业转变。然而,这不能表明目前上海的经济已经十分相似于西方发达国家在上个世纪60年代末与70年代初的发展阶段。由于上海的第三产业增加值与就业都还没有占据绝对优势,上海城市的社会发展与文化发展必须是与制造业时代相适应的形态,并不是创新型与文化累积型的发展形态,从而必然影响其支撑郊区新城开发与建设的能力。

如果从人均GDP来衡量,以常住人口计算,2008年,上海的人均GDP为72536元,以当年底汇率计算,上海人均GDP为10667美元,相当于西方发达国家在20世纪70年代的水平。目前许多国际大都市人均GDP已超过5万美元。进一步地,上海居民的可支配收入处于较低水平,人均可支配收入与人均GDP之比从1990年到2008年一直保持在0.27-0.36区间之内,低于发展中国家的平均

¹ 根据《上海统计年鉴 2008》计算。

² 上海经济年鉴社:《上海经济年鉴》第24卷,2007年,第332页。

³ 数据来源:《2008年上海国民经济与社会发展统计公报》。

⁴ 陈维主编:《上海经济发展报告 2008: 努力加快“四个率先步伐”》,北京:社会科学院出版社,第209页。

⁵ 根据《上海统计年鉴 1991、2007》计算所得。

水平。⁶2008年上海城市居民家庭人均年可支配收入26675元，农村居民家庭人均年可支配收入11385元；全年城市居民人均消费支出19398元，其中服务性消费支出6287元；农村居民人均生活消费支出9115元，其中服务性消费支出3002元。⁷从上海人均经济指标可以看出，上海经济发展还处于较低水平，城市居民可支配的收入与财富都较少，这种状况再加上上海不断扩大的社会收入分配差距，必然导致居民自发推动的郊区化能力较为不足。

此外，从城市社会发展状况来看，上海城市社会治理与社区发展有待进一步完善，特别是郊区城市社会的重塑与城市文化的重构问题。如果产业聚集区与开发区是国际大都市发展的经济基础，那么社区是国际大都市同样不可缺少的微观社会基础的支撑，社区与产业聚集区两者处于同等重要的位置，成为促进城市能级提升的两个动力。上海的经济的发展带来外来流动人口不断增多。此外上海的老龄化程度正在加剧、社会收入分配差距不断加大，上海的社会构成不断趋于复杂化与异质化。所有的这些构成了上海城市社会发展与社区建设面临的经济与社会现实状况，加大了社区建设与治理难度。这些问题较为集中地反映在郊区与新城的社会与社区之中，从而影响到郊区新城发展。

这样，综合分析上海的城市化水平、工业化现状、经济总量、产业结构、人均GDP、人均可支配收入及消费支出，这些因素综合决定了目前上海人口与产业的空间分布状况。由于城市整体经济与社会发展未能有效支撑新城的经济与社会发展，在人口、产业与社会空间竞争的作用下，人口与产业必然集中在中心城区及周边地区。它不仅影响上海郊区化方式，也影响到上海郊区新城发展。

（二）上海的郊区化方式与特征

从人口迁移来看，上海的农村户籍人口向城市迁移浪潮已经过去，城市化已经不是上海城市经济与社会发展的主要推动力。中心城区人口向郊区迁移与外来人口流入是上海当前城市人口迁移的两大主流。与发达国家的国际大都市相比，上海市在经济发展和城市化水平相对较低的情况下较早地进入了郊区化阶段，这主要是由特殊的制度背景与经济发展状况造成的。在土地私有化的西方国家国际大都市中，各种产业和人口的空间配置遵循着土地级差地租的规律，因此导致郊区化的主要原因是城市居民真实收入增加、私人汽车的普及、交通基础设施的完善和信息技术的应用。这些因素使得城市居民获得空间迁移能力，在寻求宽敞的空间、新鲜的空间与充足的阳光的时候又能够进行正常的生活与工作，从而郊区的经济与社会综合性功能甚至超过中心城区。然而，这些因素在上海市的郊区化过程中起的作用非常小。由我国政治经济体制和上海城市经济与社会发展阶段及特征所决定，上海的郊区化必然不是市场主导而是由政府主导的郊区化进程，城市居民的可支配收入水平使城市居民的空间迁移能力受到较大限制，政府对城市生产空间的战略调整构成了上海城市郊区的最重要力量。

从20世纪90年代开始，上海对城市产业结构战略性调整，也使城市空间的大规模调整成为产业结构调整的物质基础，中心城区主要发展现代服务业，郊区主要发展制造业。郊区由于大量的工业企业搬入与旧城区改造拆迁安置居民迁入，进入快速发展的阶段。由此，上海的郊区化进入产业带动、居住跟进的发展新时期。一方面，传统工业的外迁与开发区建设导致大量的企业职工也随着企业迁离城区，这是上海郊区化的主要推动力。在开发开放浦东的带动下，大量外商合资、合作、独资企业纷纷落户上海，形成了大量的工业用地需求。郊区各级政府为推进地区经济的发展，建成了一批国家级、市级、区县、乡镇级的开发区，也带动了城市郊区化。另一方面，与工业郊区化相对应的是中心城区的空间改造与功能置换，上海市实行了大规模的城区危旧房改造，而住房制度改革后城区的房价远远高于郊区，许多城区的拆迁户只能考虑在郊区重新购房，这也在一定程度上推动了上海的郊区化进程。在对城市空间功能置换过程中，对中心城区居民的安置地点往往安排在中心城区外围。这促进了人口居住郊区化推动了城市空间向南北东西扩展。

因此，在城市政府主导与市场的相应作用下，上海的郊区化正在发生发展。上海的郊区化趋势已经相当明显。如果把1999年与2007年上海各城区的人口密度作对比，在8年时间里，上海的中心城区人口密度在总体上是下降的，在人口最密集的城区黄

⁶ 根据《上海统计年鉴 1991~2008》和《2008 年上海国民经济与社会发展统计公报》计算所得。

⁷ 数据来源：《2008 年上海国民经济与社会发展统计公报》。

浦、卢湾、静安和虹口四个中心城区里，人口密度减少的幅度较大。这四个城区是也是服务业最集中的城区，其他的五个中心城区人口密度仍然在上升，如表1。在郊区县中，除了金山区人口密度出现了轻微的下降外，其他的城区都出现了上升的情况。但是，郊区县人口密度上升的幅度并不大。这种情况表明，在上海的核心城区人口出现郊区化现象，城市郊区作为人口居住区域的吸引力正在不断上升，尤其是宝山区与浦东新区，它们的吸引力表现得特别明显。总体而言，上海的郊区化进程正在展开。

1990年~2007年上海户籍人口的区域数量变化⁸

地 区	户籍人口数量(万人)			1990年~2007年户籍人口增减数 (万人)	增减幅度 %
	1990	2000	2007		
中心城核心区	265.02	217.93	201.66	-63.36	-24
中心城边缘区	364.86	410.31	413.82	+48.96	+13
近郊区	307.90	360.13	416.59	+108.69	+35
远郊区	345.57	333.26	346.79	+1.22	+0.4
全 市	1283.35	1321.63	1378.86	+95.51	+7.4

资料来源:根据《上海统计年鉴 1991、2001、2008》整理计算所得。

然而，如果由此判断上海已经开始从向心集聚发展阶段向离心分散发展阶段转变，那还为时过早。尽管上海已经进入了郊区化阶段，但上海市还没有发展到人口大量自发地迁离中心城区的阶段，中心城对居民仍然具有很强的吸引力。市民最理想的居住地区仍然是在中心城区。从上海近年的城市发展情况来看，旧城改造和传统工业外迁所置换出的城市空间总是会被很快地被各种开发项目和新迁入的人口所占据。其次，在工业企业与居民的迁移目的地来看，近郊成为最为青睐的区域，它不仅是开发区发展最快的区域，也是人口数量增长最快的地方。因此，上海中心城区过于密集的人口与产业密度并没有得到根本性改变。目前上海郊区化进程呈现出新特征：近郊以中心城区为依托以房地产为主要方式向外围猛烈发展，远郊呈现板块化发展，以制造业园区或低密度居住社区为主，功能单一，并不具备城市的综合性服务功能。这种郊区化使城市空间向外“摊大饼”发展特征更为明显，从而使城市空间扩展并不是“有机集中、有机分散”的，即是不可持续的城市空间扩展方式。

目前，上海的郊区化进程应当采取措施使其从第一阶段向第二阶段过渡，即郊区从构建单一的生产制造或居住功能阶段向以构建郊区城市综合功能的阶段的过渡。从这个意义上讲，上海郊区必须着眼于不同产业、不同功能间的分工与协调，着眼于郊区服务业从简单配套角色到提升、带动和拉动作用的转变，实现服务业从少到多、从单一到复合、从配套产业向支柱产业的转变，减少纯粹的“卧城”或者功能单一的产业区或开发区，促进郊区功能复合化与多元化，实现郊区城市化，从而实现城市空间均衡化。

三、上海郊区新城建设状况与问题

由于上海城市发展的阶段和郊区化方式与特征所决定，上海的城市经济与社会对郊区新城发展的支撑是薄弱的。在这样的条件下，上海郊区化具有近郊化特征，郊区化区域呈单一与简单化趋向。近年来，上海郊区经济发展的一个重要特征是，上海近郊发展速度加快与远郊发展速度趋缓。这些问题都在上海建设郊区新城过程得到充分反映。它使产业与居民郊区化呈散点式地向中心城区外围推进，使得新城的人口导入数量不足、产业聚集效应与社区发展程度有待提高，从而未能实现城市空间规划目的。

(一) 新城的人口数量亟需增加

⁸ 注：中心城核心区包括：黄埔、静安、卢湾、虹口四个区，面积 51.56 平方公里；中心城边缘区包括：徐汇、长宁、普陀、闸北、杨浦五个区，面积 237.88 平方公里，近郊区：包括浦东、闵行、宝山、嘉定四个区，面积 1768.5 平方公里，远郊区：包括松江、金山、奉贤、南汇五个区和崇明县，面积 4282.56 平方公里。

在上海郊区化方式之下，上海新城发展状况具有较为突出的特征是，距离中心城区越近而且拥有城市快速交通干道的新城发展越快，反之，距离中心城区越远而且交通相对不便的新城发展越落后。新城范围的人口增长主要来源于机械增长，从其人口导入的来源看，主要有以下四个途径：一是新城规划区及周边小集镇、农村居民的城市化人口；二是市区及周边区县人口的迁人；三是诸如大学城等城市设施带来的迁居人口；四是外省市人口的迁入。然而，上海大部分新城人口数量远远未达到规划的规模经济要求。

以松江新城为例，上海中心城区的黄浦、卢湾、静安和虹口区的每平方公里人口密度分别达到48799人、38696人、40669人和33629人，然而，尽管松江新是上海迄今为止发展最为成功的新城，但是松江区的每平方公里人口密度依然只有896人，远远低于中心城区的人口密度。⁹由于近郊区是人口的主要导入区域，松江和青浦两个区由于区位和交通便捷等方面的优势，人口流动表现为区内农村人口向经济较发达的城镇中心流动。虽然其社会经济发展对劳动力的需求导致外来流动人口的注入，使得迁人总人口大于迁出总人口，但是从市内迁入的人口数并没有明显超过过往市内的人口数，在迁入的人口中，有近80%人是从小市外迁入的，说明松江区很大程度上只能依靠位居上海的优势吸引外地人口，还未能形成克服中心城区“反磁力”的能力，吸引上海市区人口还有待时日这种状况导致了上海的新城建设成为外来人口的主要导入地。从表2可以看出，从2000年到2007年上海近郊与远郊成为外来人口的主要迁入地，而中心城区的外来人口数量则呈下降态势。外来人口聚集地主要是上海规划之中的新城。

表 2 2000 年 ~ 2007 年上海外来人口的分布状况

地 区	外来人口数量(万人)		2000 年 ~ 2007 年外来人口增减数 (万人)	增减幅度 %
	2000	2007		
中心城核心区	33.30	24.48	-8.82	-26.5
中心城边缘区	96.77	68.93	-27.84	-28.8
近郊区	184.22	255.60	+71.83	+38.7
远郊区	72.83	150.21	+77.38	+106.2
全 市	387.12	499.22	+112.10	+29.0

资料来源:根据第五次全国人口普查结果与《上海统计年鉴 2001、2008》整理计算所得。

(二) 新城的产业结构亟需合理化

上海郊区承接了中心城区转移出来的产业，并且把工业企业集中到园区或开发区，以求能够取得聚集效应，并且能够成为新城经济运行的重要支柱。同时这些园区或开发区也接受外商直接投资。然而，大部分开发区的产业关联程度不高，特别是新城的园区或开发区创新能力不足，尚没有能力成为新兴产业的聚集地，主要表现在第二产业比重过高，某一行业占据绝对优势地位，一业独大，相关产业配套能力亟需加强，第二产业仍然是新城的支柱和主导产业，新城内部科技人员数量急需增加，自主开发和创新能力的亟待增强。

新城的产业聚集效应不高还表现在服务业特别是生活性服务业发展相对滞后，优质的社会事业如医疗、教育和社会保障发展较为落后。这也是新城建设不能吸引中心城区的户籍人口的一个重要原因。目前郊区新城的上海郊区大部分服务业总体上还处于自发的、随意性的初始阶段，表现在郊区县的服务业内部结构紊乱、缺乏条理性与层次性，服务行业之间缺乏必要的联系，更没有形成集群。许多郊区新城服务业只是依托一些产业园区发展单一的某一服务业，服务业与周边区域特别是郊区居民生活没有必然联系。虽然新城、集聚区或交通枢纽等大型建设对局部地区或个别行业起到较好的带动作用，但总体而言所发挥的综合辐射效应较小，对服务业的拉动作用不明显。

这样，由于新城的开发区以工业的某一行业为主，生产性服务业配套条件较差，生活性服务业发展相对、滞后，导致新城的产业结构并不是完整的，也不是综合性的产业体系。这些状况使新城较为功能单一，宜居程度低，创业环境差。

⁹ 数据来源:《上海统计年鉴 2008》。

（三）新城的社区建设与社会治理亟需加强

在新城以工业为主导的条件下，工人成为新城开发区的重要社会群体。这些工人之中，外来人口特别是青壮年外来人口占据了新城人口较大的比重。由于新城人口结构较为单一，导致了新城的人口结构并不是成熟的与多样化的。新城的社会结构较为特殊，并不是常态的社会结构。新城社会既不是传统的社会结构，也不是现代社会结构，从而出现社会失范与失序现象。这些都给新城社会治理与社区发展带来较大的难度。

在工业比重较高的闵行区、宝山区和浦东新区，外来人口比重已经超过了本地户籍人口。由于我国在户籍政策和上海在控制城市人口数量实行相对严格的管理规定，外来人口除了具有一定技能和高学历的劳动力之外，很难获得上海户籍。这使得外来人员始终无法融入上海城市社会，使得外来人口短期性行为不断增加。数量如此巨大的外来人口在城市之中的无序流动，其游离于城市正常经济与社会生活之外，不仅给城市社会带来很多问题，而且对于外来人口的长期发展也是不利的。这使得新城的社会关系网络始终无法形成，新城的社会秩序与社会形态始终在较低级的状态之中徘徊，新城的社会结构无法发育成熟。这些状况导致社区的公共活动及社区治理的公民参与积极性不高。新城大部分社区居民只有不超过30%的居民愿意经常参加社区各种活动或事务。大多数社区居民对公共活动缺乏热情，总是以短期眼光看待其居住社区的发展，并以短期行业对待其邻里与同事。收入较低的社区居民迫于生活压力对社区公共活动及治理没有兴趣，或是没有时间参加。如果没有强制性参与，中青年的参与社区公共活动中可能接近于零。这些因素提高新城社区治理的难度，降低了新城的宜居程度，阻碍了中心城区居民的迁入，也使得外来人口本地化进行创业的意愿不断降低

四、促进上海郊区新城发展的对策

上海郊区新城发展的问题根源在于中心城区或是整个城市，它并不是单纯的新城局部的问题；解决新城问题需要从城市整体经济与社会发展入手。具体地，应当从以下几个方面发展上海郊区新城。

（一）优化上海城市产业结构，提高城市居民可支配收入

一个城市的产业结构必须立足于本市与本经济区域的消费需求，构建合理化的经济生产体系。以此为生产目的，当前上海的产业结构需要进行相应调整，应当促进第一、第二和第三产业协调发展，不断提高产业结构的合理化与高度化程度。从长期来看，上海作为长江三角洲的首位城市，向国际大都市发展，上海要发挥龙头作用与辐射作用，需要发展生产性服务业，带动城市能级上升；但是从短期来，由于上海是全国重要工业生产基地，重化工业一直是上海的重要经济支柱，工业过早过快萎缩，会造成上海城市经济空洞化问题。较好的发展策略是制造业与服务业交融性发展，立足于制造业较为发达的基础，不断拓展产业链，使制造行业向服务业延伸。同时大力发展金融服务、第三方物流和服务外包，不断壮大生产性服务业，使制造业由于服务业的支持而进一步发展，也使服务业由于制造业的支撑而获得发展基础，使先进制造业与生产性服务业成为推动上海经济的两个动力与支柱。

同时，上海应当利用外资企业较多的基础优势，一方面应当运用政策促进外资企业本地化，促进外资企业不断把经营环节、特别是研发部门搬迁到上海；另一方面，上海应当运作政策鼓励国内和本地民营企业在做大做强，促进民营企业规模化。在一定的基础上，创造外资企业与内资企业相互良性竞争、又紧密合作的互动态势。这样，不仅可以促进上海在国际经济生产价值链环节不断上升，而且可以提高上海在整体生产利润的占有份额，从而提高城市财政收入、企业收入与城市居民可支配收入。

只有城市居民可支配收入提高并进入较高水平，城市居民的空间迁移能力就会加强，城市居民才会寻求新鲜的空间、宽敞的空间与充足的阳光。这样，上海城市的郊区化才会进入以居住带动的阶段，从而提高新城市人口数量，达到规模经济的要求，成为发展范围经济的基础。从这个角度来看，城市经济发展阶段真正的表现在于城市居民的富裕程度，城市居民的工作、交通、娱乐与游憩是否真正达到方便、舒适与快捷的程度。这也是新城建设成功的必要条件。

（二）改革相关制度，营造新城发展的制度环境

上海郊区新城发展需要制度结构的支撑。上海的户籍制度、社会保障制度、土地制度和财政制度等制度结构需要进一步改革以适应城市郊区化要求。在现有制度约束之下，工业企业向郊区搬迁未能有效地带动居民向郊区迁移，城乡二元经济结构与公共产品供给的不足使郊区新城缺乏吸引力。新城成为城市外来人口的最佳居住与工作选择，但不是上海中心城区户籍人口的最佳选择。新城建设发展需要从制度上破解城郊二元结构难题，促进社会保障、城市公共服务以及高质量的教育与医疗资源、从中心城区向郊区延伸。

上海应当根据现存的户籍制度，有计划有步骤地渐进式地改革户籍制度，使之符合当前上海城市发展的需求。大量的流动人口在城市之中无序流动，不仅不利于城市发展，也不利于郊区与新城发展。上海应当进一步把流动人口纳入社会保障体系并且提高保障程度，实行城镇与农村统一的社会保障制度，有利于流动人口完全城市化，融入当地城市的经济与社会生活，建构完全意义上的城市社会与现代社会，形成相对稳定的城市社会微观基础，实现真正意义的城市化，达到城市化的真正目的。

（三）推进交通基础设施建设，加强发展郊区生活性服务业

交通基础设施与社会事业发展相对滞后是制约上海郊区新城发展的两大瓶颈。上海应当加快建设高速、便捷、无障碍的大交通体系，改善郊区新城尤其是农村地区的交通条件，建设辐射型的交通设施结构，促进中心城区交通基础设施向郊区辐射。上海应当加大对社会事业的财政投入，在郊区和新城建设中加强服务业特别是生活性服务业的基础设施投入，特别是应当在基础教育、基本医疗保健、治安以及市政等方面增加财政投入。上海应当特别注重郊区新城建设中增加服务业特别是生活性服务业的基础设施投入，政府有必要采取税、土地等方面优惠措施，建立和强化郊区的产业基础，优化产业结构，推进关联产业发展与配套产业发展，注重社会事业配套，有序培育一些可以拉动郊区服务业较快发展的载体，充分依托邻近区域或本地区的大项目推进关联服务业的发展，有效推动本区域服务业集聚区建设，提高功能区的能级、水平和辐射带动效应，促进郊区功能综合化，实现郊区城市化。

参考文献：

1. Robert B. Potter, Sally Lloyd – Evans. The City In the Developing World. Addison Wesley Longman Limited, 1998
2. Richard Bingham. Beyond Edge Cities. Routledge Press, 1997
3. Alain A. Jacquemin. Urban Development and New town in the Third World, Ashgate Publishing, 1999
4. Peter Marcuse, Ronald van Kempen. Globalizing Cities: A New Spatial Order? , Blackwell Publishers Ltd. 2000
5. Bastable, Roger, Crawley. the Making of a New Town. Phillimore co. , 1986
6. The Draft London Plan; Draft Spatial Development Strategy for Greater London, Greater London Authority, 2002, 10
7. [英] 迈克尔·布鲁顿, 希拉·布鲁顿. 英国新城发展与建设, 城市规划, 2003, (3)
8. 张捷, 赵民. 新城规划的理论与实践: 田园城市思想的世纪演绎, 北京: 中国建筑工业出版社, 2005
9. 陈劲松. 新城模式: 国际大都市发展实证案例, 北京: 机械工业出版社, 2006
10. 叶贵勋等. 上海城市空间发展战略研究, 北京: 中国建筑工业出版社, 2003