

统筹城乡，加速转型条件下的浦东新区总体规划修编

程 蓉

摘 要：从修编重点、发展目标与战略、规划编制主要内容等方面对正在进行的浦东新区总体规划修编工作进行了介绍，认为在统筹城乡、加速转型背景下，浦东新区总体规划修编从空间结构、公共中心体系、综合交通、市政设施等方面均有所突破，为规划支撑城乡一体发展与城市发展转型方面进行了有益的探索。

关键词：浦东新区/城乡统筹/发展转型



2009 年，在上海浦东开发开放近二十年之际，中央作出一系列事关浦东长远发展的重大战略决策，国务院出台关于加快推进上海国际金融中心和国际航运中心建设的意见，批准将原南汇区行政区域划入浦东新区，确定迪士尼、大飞机项目落户浦东，使浦东开发开放站上了新起点，开始进入“二次创业”的发展之路。

为充分把握城市发展的战略机遇，有效指导未来浦东新区的发展转型，实现“1+1>2”的经济社会持续快速发展目标，2009 年 6 月，浦东新区人民政府会同上海市规划和国土资源管理局组织开展了浦东新区总体规划修编的工作。

本次规划编制工作按照实施评估、战略规划方案征集和总体规划修编等三个阶段展开，分别以摸清现状、查找问题，放开思路、集思广益，明确方向、落实对策为三个阶段的主要任务，确保工作的有序进行。

一、立足城市发展新思路，确定规划修编重点

在综合各方意见的基础上，立足于城市发展需求，本次修编工作明确了“四个坚持”的指导思想，即坚持“拓展空间、服务转型”，对新浦东南北区域进行空间联动，充分利用行政区划调整的历史机遇，重构城市空间形态，推进领先世界的服务经济和战略性新兴产业的有序布局，在空间拓展中服务上海和浦东经济社会的率先全面转型；坚持“以人为本，产城结合”，在空间拓展中解决浦东和临港目前发展中出现的产业区突出而城市综合生活配套功能薄弱的产强城弱特征，以人为本，构建城市综合片区

体系和各级公共中心、强化各类社会事业设施的布局，实现城区综合功能的全面提升和产城融合发展；坚持“集约低碳，永续发展”，紧跟和引领生态开敞、集约低碳的世界城市发展潮流，克服城市建成区连片蔓延的弊病，预先构建和永续保护好城市开敞的生态网络，加强绿色低碳技术的全面应用，建设吸引和集聚世界各方人才的新一代国际宜居城区；坚持“城乡一体、先行先试”，充分发挥国家综合改革配套实验区的政策优势和先试功能，打破城乡壁垒，强化基础设施和公共服务设施的城乡一体化建设，推进土地综合整治，加强基本农田保护和引导农民集中居住，在中国江南水乡田园中推进浦东新区的全域城市化，探索中国城市化和城乡一体化的新路。

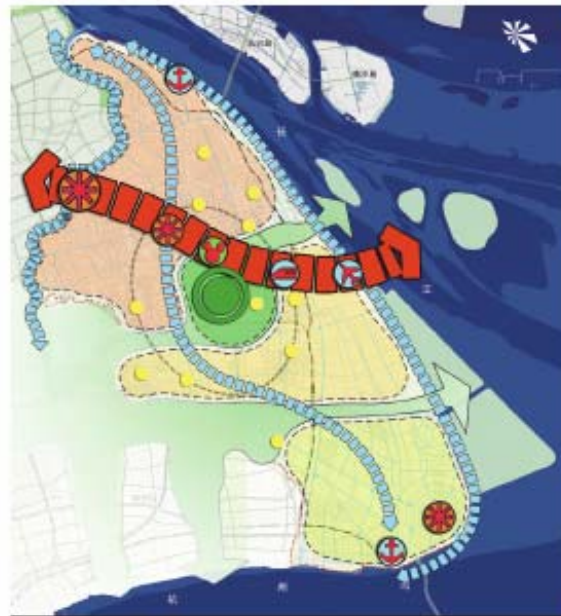


图1 空间结构规划图



图2 土地使用规划图

在四个坚持的指导下，确定了本次修编工作的重点，具体包括：

一是明确两区合并后的发展方略。与浦东开发开放以来已经编制过的新区总体规划最大的不同在于，规划范围由原来的浦东新区扩大为原浦东与原南汇两个行政区的范围，因此以何种发展方略来整合两区资源，实现两区合并后效益的最大化，当仁不让地成为本次修编工作的首要任务。

二是构建“城乡一体”化发展的空间结构。规划以新区全域城乡土地资源为规划对象，以“轴带引领、片区协作、产城融合、生态渗透”为原则，依托地区增长极，确定城乡功能片区，科学配置土地资源。

三是落实“两个中心”建设的空间需求。从落实国际金融、航运中心功能的空间需求出发，确定与浦东新区发展定位相匹配的空间发展规模。

四是解决社会发展滞后于经济的问题。针对原浦东新区现状“有区无城”、城市公共服务设施建设落后于经济开发发展的局面，规划应以构建和谐城区为重点，统筹人口就业、居住与公共服务设施的平衡，从完善服务功能、提高服务水平、提升发展质量等方面推进公共服务设施体系建设，实现新区城市综合功能的全面提升。

五是搭建现代化的城市基础设施体系。研究符合浦东新区整体均衡发展的综合交通模式，构建与“四个中心”核心区相匹配的客、货运集疏运体系；建设城乡一体的市政基础设施体系，提高服务水平、利用效率与安全保障水平，支撑经济社会集约发展。

二、着眼全局，明确全方位发展目标

按照中央和上海市委、市政府对浦东新区的新部署和新要求，规划以全市发展整体布局为前提，提出浦东新区未来发展的综合目标，即全面建设成为科学发展的先行区、“四个中心”的核心区、综合改革的试验区、开放和谐的生态区，实现浦东新区“二次创业”的新跨越。以此综合发展目标为基础，确定了经济、社会和生态三方面的分项目标。

经济发展目标：推进经济结构调整，保持经济持续快速增长，加快构建以现代服务业为主体、战略性新兴产业引领、先进制造业支撑的产业体系，提高产业核心竞争力和自主创新能力，提高全球范围内的资源配置能力和辐射服务能力，成为国内最具发展活力与综合实力的经济重地。

社会发展目标：统筹城乡经济发展水平，提升城乡社会服务均衡化发展水平，建设城乡一体化的现代化国际大都市；保障社会民生，完善公共服务体系，促进人口适度增长，增加就业岗位，确保城乡居民收入持续稳定增长；构建城市综合防灾减灾体系，保障城市公共安全。

生态发展目标：加大环保投入，改善环境质量；合理利用江海岸线资源，高效利用能源和水资源，节约集约利用土地资源。保护生态绿地资源，完善自然生态系统，建设生态文明示范城区；完善提升循环经济发展水平，推进低碳试点，创建低碳社区、节约型园区和节约型城区。

三、目标引领下的发展战略

为确保发展目标的实现，规划分别从经济转型、社会和谐与生态保护三个方面提出发展策略。

经济转型策略的重点在于：聚焦金融、航运、贸易功能提升，建设“四个中心”核心区；加快形成服务经济为主的产业结

构；确立创新驱动为主、战略性新兴产业引领的新型增长模式。

社会和谐策略的重点在于：保持合理人口规模，优化人口结构，提高人口素质；健全社会保障体系，关注弱势群体，促进社会公平；切实保障城市安全，保证人民群众生命财产安全；提升公共交通和信息化水平，构建“智慧浦东”。

生态保护策略的重点在于：加强环境保护，继续滚动实施环保行动计划；改善人居环境，建设生态示范城区；合理利用能源，改善能源结构；发展循环经济，促进绿色低碳发展。

区域协调策略的重点在于：积极推进与长三角地区的区域经济与协调发展，进一步增强上海作为长三角地区核心城市的综合辐射带动能力；加强与上海市其他区县的协作，人口有序引导、产业合理布局、交通、市政和生态基础设施统一规划建设，实现市域范围内的统筹协调发展；建立以洋山港为核心的东海枢纽港群海洋运输体系，以及面向长三角地区辐射全国的区域高速公路、铁路运输体系和航空运输体系，形成陆海空一体、国际国内便捷联系的区域交通网络。

空间优化策略的重点在于：优化整体空间布局，按照全市总体规划布局框架，根据自然条件、发展基础，逐步完善城区空间布局，合理安排生产力布局，缩小区内南北发展差异；发挥重点地区的带动辐射作用，以世博后续开发和陆家嘴金融城建设为抓手，加快推进中心城区的深度城市化；以南汇新城地区开发建设为龙头，提升南部地区城市发展水平；以主题公园建设为中心，推动中、东部地区城镇体系演化；塑造多元复合的城市公共中心体系，在区内培育建设覆盖全域、功能齐全、层级清晰、特色突出的公共中心体系；全面推进新农村建设，加大工业反哺农业，城市支持农村力度，加强农村基础设施建设和基本公共服务，加快村庄改造，构筑城乡协调发展的空间格局。

四、构建“城乡一体”发展的空间结构

从现状空间格局来看，原浦东新区与南汇区在发展阶段和形态上存在着较大差异，原浦东新区范围内有相当一部分处于上海市的中心城区，中心城区以外的地区在发展模式与空间联系度上与中心城的差距也逐步在缩小，原南汇区范围内除周康地区以外，其他均为相对独立的新市镇与新城发展模式，生态农田仍占有较大比重，也是上海市生态网络的重要组成部分。同时，从原浦东新区发展的历程以及现状发展情况来看，重要的产业园区、功能片区以及串联这些重点增长极的交通走廊将在浦东未来发展中仍然扮演着重要的角色，成为城区实现快速转型、跨越发展的引擎所在。

基于以上因素，从实现两区共同发展的角度，确定浦东新区空间布局原则为“轴带引领、片区协作、产城联动、生态渗透”。所谓“轴带引领”，即进一步融入全市发展的格局、强化全市发展轴线在浦东新区内的集聚作用，各具特色的综合片区沿轴带展开，发挥辐射效应；所谓“片区协作”，即通过整合现有发展基础，集中优势资源发挥特色，在产业集群发展的基础上形成由若干功能组团构成的片区体系，实现区域统筹格局下的资源要素优化组合；所谓“产城联动”，即空间布局要与产业布局相适应，良性互动，依托产业进行城市功能开发，形成相对集中的城市综合区；所谓“生态渗透”，即对生态绿地系统进行完善，建立和维护生态区划和生态廊道，构建优良的生态环境，实现城区可持续发展。



图 3 片区规划示意图



图 4 公共中心示意图

在这一原则的指导下，确定了浦东新区的空间结构规划为“一轴三带”。“一轴”指上海市从虹桥机场到浦东国际机场东西向城市发展主轴的重要组成部分。沿该轴线汇聚了陆家嘴金融城、花木行政文化中心、龙阳路综合交通枢纽、张江文化创意产业集聚区、迪士尼国际旅游度假区、浦东国际机场等体现城市功能和现代服务业发展的重点区域和重大项目，是浦东新区面向世界的服务经济主导区域和上海建设国际经济、金融、贸易、航运中心的核心载体。

“三带”包括沿黄浦江综合发展带、滨江沿海发展带、中部发展带。“沿黄浦江综合发展带”旨在与浦西沿江地区发展相融合，是上海中心城南北发展轴的重要组成部分，通过依托陆家嘴和世博会地区，重点发展与金融中心建设有关的金融、商务、

会展等现代服务业，集中体现高端服务功能和国际都市风貌；“滨江沿海发展带”即以外高桥海港、浦东国际机场、洋山深水港和南汇新城为节点连接而成的发展带，是全市沿长江和东海岸线的重要区段，重点发展与航运中心建设有关的航运、贸易、物流功能，及重装备、航空等先进制造业，是浦东新一轮发展的产业延伸区域、功能辐射区域和战略承载区域；“中部发展带”是全市沿江沿海制造业产业轴的重要组成部分，沿线汇聚了外高桥、金桥、张江、临港等产业园区，重点发展战略性新兴产业、先进制造业和生产性服务业，集中体现浦东新区产业实力和研发创新能力。

本次规划从“城乡一体”发展出发，按照生产和生活功能相对平衡的原则，综合考虑区域关系、资源条件、产业基础、发展规模等因素，以空间要素作为边界，将浦东新区划分为若干个综合片区。各综合片区由多个功能联系紧密、整体协调有序的生产、生活组团构成，并采取差异化的发展策略，形成不同的主导功能。通过进一步加强各综合片区的新市镇建设，推进中心村集中居民点改造，加快基础设施和基本公共服务设施建设，逐步形成全域城乡一体化、城市化片区全覆盖的空间布局。

五、平衡城乡发展，大力推动新城建设

时称临港新城的南汇新城是在迈入新世纪后上海积极推进郊区发展战略的重要成果之一。它不仅是未来上海国际航运中心的重要组成部分，是上海建设国际航运中心的关键举措，更是上海未来以港口物流为代表的现代服务业、以装备产业为代表的先进制造业的重要载体。在两区合并的大背景下，在新城发展遇到瓶颈之际，如何推动新城建设是本次规划不能回避的重大问题。

南汇新城发展的基本原则为：远期目标不动摇，近期策略促实效。南汇新城拥有良好的海港、空港区位优势，是上海“双业、双中心”建设的重要载体；良好的政策优势，是全国唯一同时包含装备制造和航空产业两块国家级示范基地牌子的工业园区，是上海航运中心的重要组成部分，先进制造业和现代服务业的战略重点发展区。从长远发展看待南汇新城的重要性，作为为数不多的战略空间储备，应坚定不移保持南汇新城在国家战略中的定位不动摇，在此基础上结合港口的实际发展情况，制定切实符合新城建设需求的近期发展策略，最终实现南汇新城远期发展目标。

从这一角度出发，以《临港新城总体规划（2003-2020年）》中的定位为基础，即“依托集装箱国际深水枢纽港和国际航空枢纽港，发展成为社会、经济、文化和生态环境高度协调、功能完善、充满活力的综合型滨海新城和具有上海辅城地位的战略重点发展区域，并成为以现代装备制造业为核心的重要产业基地之一”，对此进行进一步的优化，确定南汇新城的定位为“面向太平洋、连接长三角的综合性、枢纽型、现代化滨海新城。”其中产业区将建设成为代表国家水平、具有国际竞争力的高端装备制造和创新基地，国家战略性新兴产业发展的新载体，资源节约、环境友好的国家工业化产业示范基地；主城区将建设成为上海国际航运中心和临港产业区建设的重要保障基地，成为绿色之城、智慧之城、创意之城、海洋之城。

对于南汇新城远景发展目标需把握的重点是“两个紧密关系”：南汇新城与国际深水枢纽港和国际航空枢纽港的紧密关系，最终达到港城联动的效果；主城区与产业区的紧密关系，最终达到城市功能与产业功能良性互动的关系。

针对南汇新城现状建设困难，产业区的整体发展策略应以战略产业为先导，完善产业配套，促进集群化发展，主城区应城市功能完善先行，全方位人口导入，同时从产业发展、设施配套、人口导入、土地政策、规划管理等角度提出了具体对策，保证新城的全方位发展。

六、构筑体现国际品质城区的公共中心体系

一方面，原浦东新区以开发区为导向的功能区建设，形成了目前公共服务设施建设滞后的局面。高层次服务设施主要集中在陆家嘴，生活性服务设施严重缺乏，同时布局零散，对浦东居住环境的提升造成较大障碍。另一方面，浦东现状产业园区数量多、规模大，公共中心在数量、布局、功能和规模上均不利于加快外高桥、金桥、张江等产业园区的功能转型和形象塑造，

无法促进城市生产和生活功能的融合，与浦东作为上海建设“四个中心”核心区的战略地位和功能承载存在一定差距。

为切实解决浦东生活配套设施落后于城市生活与生产发展的问题，并与浦东新区长远的空间发展相适应，应构筑与“四个中心”核心区功能相匹配的、集中体现新城区国际品质的公共中心体系。以此为出发点，建立了四级公共中心体系，即市级中央商务区、新城中心、市级副中心及专业中心、综合性片区中心、地区中心及新市镇中心的四级公共中心体系。与上海市既有公共中心等级体系相比，本次规划根据综合片区的划分，增设了综合性片区中心这一层次，旨在顺应以周康、川沙和惠南为代表的部分发展条件优越的中心地区的发展需求，达到公共中心体系兼顾生活和生产的双重功能，解决地区级中心主要为生活服务、市级副中心及专业中心则数量有限的问题。

七、构筑区域融合的综合交通体系

围绕“四个中心”核心区建设，构建面向大型港口、国际中转枢纽的集约、共享和绿色的货运集疏运系统；构建面向城市居民通勤、商务活动的高效、便捷和公平的客运集散系统；整合不同制式的铁路、轨道交通、常规公交“三网合一”，实现浦江两岸一体化的可持续城市综合交通系统，促进市域乃至长三角区域内外交通设施的融合发展。

（一）以分区差别化政策调控交通和道路需求

按照中心城、中部城镇化密集区和南汇新城地区差别化配置交通设施和道路网密度，调控交通出行结构，落实公交优先，有序控制小汽车的使用，优化交通流空间分布。

中心城区，特别是内环线以内沿江地区，将不断向高密度、高效益、高质量的土地使用目标迈进，应深化公交优先战略，持续发展以轨道交通为骨干、公共汽（电）车为基础、出租车为补充的公共交通主体结构；考虑利用停车泊位有限供应策略，严格限制小汽车的使用；优化交通管理措施，挖潜道路交通容量。对于近江地区，由于受黄浦江越江设施影响，应关注土地向高度集聚式开发模式发展的同时，大容量轨道交通往往难以零距离服务的缺陷，注重总体考虑区域公交接驳系统，提高区域内步行系统可达性，构建与轨道交通站点的连续步行通道，增强绿色交通工具非机动车交通网络的舒适性和安全性。

中部城镇化密集区：确立以轨道交通和小汽车并重的综合交通体系，严格管理对外快速通道系统，确保蜂腰地带交通畅通；在轨道交通线路延伸的同时，加强不同交通资源的整合，强化轨交站点与多种交通方式的衔接换乘体系，开行地区公交环线和捷运系统，有条件的区域建设自行车专用道系统，提升行人过街安全性和方便性；鼓励小汽车的合理使用，对于主题公园等城市近期重点开发且不鼓励大量机动车进入的特殊地区，应适当控制停车位数量；合理布局“P+R”公共停车场，引导外围小汽车换乘进入中心区。

南汇新城地区：限制小汽车的使用，通过在新城地区设置独立的捷运系统，有效减少小汽车的使用，在大容量轨道交通站点设置“P+R”公共停车场，限制小汽车进入外环线以内区域。优化新城内部交通环境，创建和谐美好的城乡空间。

（二）以公共交通引导居住与服务布局

以公交优先和发展绿色交通为导向，突出轨道交通的主体地位，发挥枢纽可达性的集聚效应，引导枢纽地区用地集约开发，形成沿轨道交通线的轴向点状空间结构，实现交通发展和用地布局的协调互动。

轨道交通方面，建议以引导重点地区发展为触媒，在滨江、滨海、中心城中部地区、南汇新城、上海东站地区预留新增轨道交通线路可能。其中滨江地区要重点考虑越江、增加陆家嘴、浦东南路、世博地区的轨道交通服务；滨海地区要加强与中心城以外东部城镇群的南北向联系，轨道交通串联曹路、合庆、川沙、上海东站、惠南及南汇新城；中心城中部地区要缓解既有

轨道交通的压力，增加契机，共同发展，最终建设成为中国改革开放的示范区，上海建设国际经济、金融、贸易、航运中心城市的核心区，具有国际一流品质的生态型宜居新城区。

轨道交通服务：南汇新城地区要增加南汇新城与中心城的联系，除了已有规划轨道交通线路外，研究其他轨道交通线路进入南汇新城地区的可能；上海东站地区要增加车站地区的轨道交通服务，主题公园接驳线可进一步向东经过上海东站并延伸至浦东机场，同时南北向的滨海线也可兼顾上海东站地区。

捷运系统方面，根据服务地区的地理特征、人口数量、发展水平及规划，对有轨道交通需求，但客流有限的区域采取相对噪声低、运量小、造价低，对地块影响小的新捷运系统作为常规轨道交通的补充。

客运交通枢纽方面，根据城市土地使用和交通布局，加强客运交通枢纽建设，以方便乘客为原则综合安排各种客运交通设施，提高客运交通系统的运载效率。

（三）以慢行交通优化提升公共交通吸引力

保证慢行交通的优先性和安全性，通过人性化设施改善慢行交通环境，加强慢行交通与公共交通的有机衔接，提升公共交通吸引力。

八、以策略地区带动功能片区整体发展

在以转型为要务的前提下，如何对扩张有限的土地使用提出发展对策，是物质规划的内涵所在。规划结合片区划分和各片区功能定位，合理确定各片区内未来策略发展地区，作为片区发展和功能提升的重要支撑，并对该地区未来发展提出适宜的发展策略，指导地区发展。规划对陆家嘴—世博综合片区、外高桥金桥综合片区、张江综合片区、川沙综合片区、空港综合片区、惠南综合片区选取重点发展地区作为策略地区，如外高桥金桥综合片区的金桥出口加工区、外高桥保税区，惠南综合片区的惠南镇等，从综合发展策略、空间发展策略与相关配套策略等方面提出发展对策。

考虑到两区合并前发展与建设处于不同阶段，希望通过构筑城乡一体的空间策略，引领合并后的大浦东以转型为契机，共同发展，最终建设成为中国改革开放的示范区，上海建设国际经济、金融、贸易、航运中心城市的核心区，具有国际一流品质的生态型宜居新城区。