
上海郊区新城的历史演变与未来发展

夏骥¹

(华略智库·上海城市创新经济研究中心 200001)

【摘要】: 伴随着不同时期的城市定位,上海一直在探索完善自身的城镇体系和功能布局。新中国成立以来特别是改革开放以来,上海郊县(郊区)的县城(政府)所在地经历了卫星城—郊区新城—独立新城的演变,所承担的角色和承载的功能日益重要。但从长三角世界级城市群的层面看,新城尚未摆脱“大树底下不长草”的窘境。上海建设全球城市,构建多节点网络化的城镇体系,必须从产业、人口、交通等多方面强化新城的功能支撑作用。

【关键词】: 卫星城 郊区新城 城市空间结构

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)11-0047-010

一、上海城市空间结构的演变

(一)卫星城的设想与实施

1. 改革开放前卫星城的定位与建设

抗战胜利后,为适应上海战后的重建和复兴,应对上海未来发展对于城市空间扩张的需求,合理布局城市空间,民国时期上海市政府组织制定《大上海都市计划》,其中提出通过建立卫星城以疏散市中心人口和调整城市功能布局的理念,但受限于当时的历史条件,这份规划未能得到实施。^[1]

上海解放后仅半年,1949年12月,新中国上海市政府就邀请苏联专家小组来沪指导城市建设和管理工作,并拟定《关于上海市改建及发展前途问题》意见书,提出把上海从消费城市改变为生产城市,使非工业生产人员转业到工业生产中去,由此指明上海城市工业化的发展方向。

1956年4月,毛泽东发表《论十大关系》,提出要发展沿海工业。6月,国家城市建设部部长万里强调城市规划要促进生产发展。7月,中共上海市委第一次代表大会提出了“充分利用、合理发展”的工业建设方针,要求对工业布局 and 结构进行调整,随后上海市规划局提出建设卫星城镇的设想。10月,市长办公会议决定:上海市区按600万人规划,首先集中发展闵行卫星城镇。这是上海第一次明确提出以工业建设为中心来建设卫星城镇。

1957年12月,中共上海市委一届二次党代会作出“在上海周围建立卫星城镇,分散一部分工业企业,减少市区人口过分集中”的决定,进一步明确上海以工业化为中心扩展城市空间的发展方向,卫星城承担两大功能:作为中心城工业外放和新建工业的安置地,实现上海工业的合理布局;疏散市区过密的人口。

1958年1月,为支持上海发展,国务院批准将江苏省的宝山、嘉定、上海3个县划归上海市;11月,又将金山、南汇、川沙、

作者简介: 夏骥,注册城市规划师,华略智库·上海城市创新经济研究中心首席研究员。

奉贤、青浦、松江、崇明 7 个县划归上海市。这使得上海的可规划面积扩大近 10 倍,超过了 6000 平方公里,为卫星城的规划和建设提供了最重要的土地资源。同年,为增加工业骨干企业、开发新产品、合理布局工业并减少市区人口,依据尽可能靠近河道、铁路和原有集镇,有供电和给水条件,与市中心的距离在 25~30 公里等选点原则,上海编制了闵行、吴泾、安亭、嘉定、松江 5 个卫星城的具体规划。

1959 年,上海绘制《上海区域规划示意草图》和《上海城市总体规划草图》,编写了《关于上海城市总体规划的初步意见》,提出“逐步改造旧市区,严格控制近郊工业的规模,有计划地建设卫星城镇”的原则,明确上海由单一城市向组合城市发展的方向。^[2]根据规划,5 个卫星城各有特色:

——闵行卫星城以机电工业为主体,在原有上海汽轮机厂、上海电机厂的基础上,又新建了上海锅炉厂、上海重型机器厂,每厂都有近万名职工,各占地约 1 平方公里,被称为闵行卫星城的“四大金刚”,同时还迁入或建立了闵行发电厂、闵行自来水厂等十余家大中型企业。在与工业区配套的住宅建设中,根据“成街成坊”“先成街后成坊”的原则,上海编制闵行一条街规划,并以短短 3 个月的时间,于 1959 年新中国成立 10 周年国庆前夕一次建成,成为全国闻名的新中国工业新城规划建设样板。^[3-4]

——吴泾卫星城以化学工业为主体,规划建设了上海焦化厂、吴泾化工厂等 12 家工厂,但由于缺乏对未来上海市中心城区可能带来环境影响的预测和评估,地处上海中心城上风上水地带的吴泾化工城对黄浦江水系生态造成严重破坏,同时与工业化配套的城市生活设施、住宅建设规划上存在着诸多问题,尤其是居住区与高污染厂区之间空间距离的不足,损害了职工的身体健康。

——嘉定卫星城以科学研究为主体,按照“城内生活、城外生产”的原则规划布局,将嘉定城河以内约 3.2 平方公里作为上海科技大学校址和生活居住区,东北沿嘉罗路为科研单位和与科学研究有关的精密无害工业科研生产区,城西是轻纺工业区。

——松江卫星城以仪表轻纺工业为主体,将松江作为分散中心城市人口的人口导入区,规划使其成为拥有 30 万常住居民的中型城市。

——安亭卫星城以汽车工业为主体,其发展先是以机电工业为主,随着汽车发动机厂、上海阀门厂、上海汽车厂等 12 家工厂的陆续新建或迁入,转而定位为以机电工业为基础的上海汽车城。^[2]

2. 改革开放后卫星城的深化与提升

1986 年,国务院批复原则同意《上海市城市总体规划方案(修改稿)》(以下简称《规划方案》),这是上海历史上第一个经国家批准的城市总体规划方案。《规划方案》提出,上海城市建设的发展方向是建设和改造中心城,充实和发展卫星城,有步骤地开发滨海、滨江的南北“两翼”,有计划地建设郊县小城镇,构建中心城—卫星城—郊县小城镇的城市空间结构,使上海发展成为以中心城为主体、市郊城镇相对独立、中心城与市郊城镇有机联系、群体组合的社会主义现代化城市。^[5]由此,进一步明确卫星城在上海城镇体系中的支撑地位。

总的来看,经过数十年的规划建设,以某种工业生产为主体的卫星城初步构建了上海的城镇体系。但是在定位上,卫星城基本与产业基地类似,城市功能极差,加之这些产业均由上海市主管部门管理,如闵行卫星城以机电行业为主,相应企业由上海市机电一局管理,当地政府难以发挥作用,地区发展缺乏整体性、协调性。^[6]

(二) 郊区新城的提出

2000 年前后,上海郊县经历了新一轮行政区划调整,集中进行撤县建区,金山县在 1997 年、松江县在 1998 年、青浦县在 1999 年、奉贤县和南汇县在 2001 年完成了撤县建区,背后是上海城乡关系的深刻变化。^[7]2001 年 5 月,国务院批复原则同意《上海市

城市总体规划(1999—2020)》(以下简称《上海 2020 总规》),提出要集中力量建设新城,规划形成若干个城市功能完善、产业结构合理、至 2010 年人口规模达 30 万人以上的新城,推进人口向郊区新城和中心镇集中,结合新一轮镇域行政区划调整,尽快形成与中心城相对应的城镇反磁力体系。《上海 2020 总规》决定取消卫星城,并首次提出了“郊区新城”的概念,意在提升郊区综合功能,增强郊区综合实力。赋予“郊区新城”的定位是:具有城市综合功能的中等规模城市,以及功能完善、布局合理、设施先进、环境优良的现代化城市。新城的布局整合了原卫星城、县城,以及重大工程、重点发展地区,同时对中心镇按小城市规划、配置相应设施。由此,上海的城市空间结构由“中心城—新城—中心镇—一般镇—中心村”五级组成,构建以中心城为主体,以公路和轨道交通为依托,各级城镇辐射范围合理、空间分布均衡的大、中、小城镇相结合的多层次城镇体系。^[6]

对照《上海 2020 总规》,上海通过数轮五年规划来实现目标。在《上海市国民经济和社会发展的第十个五年规划纲要》中,提出重点推进郊区新城、中心镇建设,完善发展政策,依托产业基础,发展特色经济,明确城镇功能,形成特色风貌,吸引人口集聚,加快“一城九镇”的发展。其中“一城”指松江新城,也是市级层面明确的第一个集中建设的郊区新城;“九镇”包括朱家角、安亭、高桥、浦江、罗店、枫泾、周浦、奉城、堡镇 9 个中心镇,突出旅游、汽车、商贸、港口等特色功能,并且要求“综合考虑城镇的功能定位、历史文脉等因素,借鉴国外特色风貌城镇建设的经验,引进国内外不同城市和地区的建筑风格”。2001 年,上海发布《关于上海市促进城镇发展的试点意见》,提出到 2005 年,“一城九镇”开发建设要初具雏形,人口与城镇规模基本合理,基础设施和公共设施建设基本完善,特色经济与特色风貌基本形成,初步建成若干个规划科学、结构合理、功能健全、环境良好,并与国际大都市相匹配的国内一流的现代化城镇。^[8]2004 年,上海发布《关于切实推进“三个集中”加快上海郊区发展的规划纲要》,临港新城、嘉定新城含安亭成为城镇体系中的二级城镇,“一城九镇”演变成了“三城七镇”。^[9]然而这些参照欧美风格规划建设的小镇,建筑都以低密度为主,且大部分新镇地处偏远,缺少产业和就业机会,居民依然要到市区上班,如果没有私家汽车,日常生活几乎不能进行。同时城镇配套严重滞后,日常生活极为不便。比如,安亭新镇建成时,没有优质的幼儿园、小学、医院,甚至没有菜市场、邮局、书店、电影院,连缴水电费都要去两公里外的老镇。这使得规划再度重蹈上海建设卫星城的覆辙:疏导城市中心区人流到郊区去居住的目标没有实现,当地农民又因为新镇房价高而不肯购买迁入。^[10]

在“一城九镇”的基础上,《上海市国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》提出“1966”城乡体系规划目标,力争通过分步实施、整体推进,建设一批与上海国际大都市发展水平相适应的新城、新市镇,促进中心城区人口疏解,吸引农民进入城镇,逐步归并自然村,提高郊区的城镇化和集约化水平,构建和谐村镇。与“十五”时期相比,“十一五”时期建设的新城由 1 个扩展到 9 个,明确按照逐步建设成为服务功能完善、人口集聚功能较强的现代化综合性城市的要求,依托产业基地、开发区和高速公路、轨道交通等重大基础设施,重点推进嘉定、松江和临港新城建设,加快其他新城的规划与建设。自此,上海每个郊区都集中建设 1 座新城,基本奠定了今天上海城镇体系的框架,但是重点仍然聚焦 3 个新城。

在“1966”城镇体系的框架上,《上海市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》进一步提出,郊区要推进新型工业化和新型城市化,积极发展先进制造业、战略性新兴产业和现代服务业,培育具有全球竞争力的产业集群,建设若干与长三角联动发展的新城,成为上海发展的新引擎。特别是,优化提升嘉定、松江新城综合功能,建设长三角地区综合性节点城市;加快青浦新城建设,提升产业和居住功能;大力发展浦东南汇新城,建设综合性现代化滨海城市;加快奉贤南桥新城发展,加强功能性开发和提高综合配套水平;与产业结构调整相结合推动金山新城发展;支持崇明城桥新城走特色发展道路。与“十一五”时期相比,“十二五”时期新城的数量由 9 个变为 7 个,这是考虑到闵行和宝山基本融入了中心城区。同时,新城的内涵更加丰富:首次提出“长三角地区综合性节点城市”的定位,突出强调了不同新城的特色和建设重点。同时,“十二五”规划首次提出“产城融合”的概念,强调统筹工业园区、产业基地、大型居住区与新城建设,加强产业发展与新城建设互动融合,创造有竞争力和吸引力的投资、工作、生活环境,引导本地就业、本地居住。集聚符合功能导向和就业容量大的产业项目,完善新城内外交通网络,提高教育、医疗、生活服务、文化娱乐等配套水平,培育城市个性和特色风貌,优化居住环境。^[14]

在“十二五”的基础上,《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出,将新城、镇作为新增人口居住和就业的主要空间载体,将松江新城、嘉定新城、青浦新城、南桥新城、南汇新城打造成为长三角城市群综合性节点城市,强化枢纽和交通支撑能力,完善公共服务配套,加快人口和产业集聚,加强与周边地区联动发展,成为相对独立、产城融合、集约紧凑、功能

混合、生态良好的城市;优化金山新城、城桥新城发展规模,优化人居环境,发展城市个性和特色风貌。与“十二五”时期相比,“十三五”时期分层推进新城建设,进一步聚焦五大新城,将“长三角地区综合性节点城市”的定位升级为“长三角城市群综合性节点城市”,从世界级城市群的高度谋划新城角色,同时继续强调产城融合发展。

(三)从郊区新城到独立城市

2017 年 12 月,国务院批复原则同意《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》(以下简称《上海 2035 总规》),提出上海建设全球城市的目标,明确将位于重要区域廊道上、发展基础较好的嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等新城培育成在长三角城市群中具有辐射带动作用的综合性节点城市,并举全市之力推动新城发展,全面承接全球城市核心功能;金山滨海地区、崇明城桥地区,发展形成功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的相对独立的门户型节点城市,提升地方性服务功能,加强对周边城镇和乡村地区的辐射带动作用。

从城市群区域分工角度来看,主城片区已经扮演着类似伦敦、纽约、东京在各自城市群和都市圈中的角色作用,发挥着引领长三角世界级城市群和上海大都市圈发展的核心城市作用,相应的,各新城也应跳出“中心城+郊区”的传统二元空间模式,在全球城市网络中发挥综合性节点城市作用。由“郊区新城”转为“新城”,意味着这 5 个新城在功能定位上,不再是从上海市出发,而是要成为全球城市网络中具有辐射带动作用的独立性综合性节点城市;上海也将构建由“主城区—新城—新市镇—乡村”组成的城乡体系。

表 1《上海 2035 总规》对于五大新城的定位

名称	规划人口	功能引导
嘉定新城	70 万人	沪宁廊道上的节点城市,以汽车研发及制造为主导产业具有独特人文魅力、科技创新力、辐射服务长三角的现代化生态园林城市
松江新城	110 万人	沪杭廊道上的节点城市,以科教和创新为动力,以服务经济、战略性新兴产业和文化创意产业为支撑的现代化宜居城市,具有上海历史文化底蕴和自然山水特色的休闲旅游度假胜地和高等教育基地
青浦新城	65 万人	沪湖廊道上的节点城市、以创新研发、商务贸易、旅游休闲功能为支撑具有江南历史文化底蕴的生态型水乡都市和现代化湖滨城市
奉贤新城	75 万人	滨江沿海发展廊道上的节点城市,杭州湾北岸辐射服务长三角的综合性服务型核心城市,具有独特生态禀赋科技创新能力的智慧、宜居、低碳健康城市
南汇新城	65 万人	滨江沿海发展廊道上的节点城市,以先进制造、航运贸易、海洋产业为支撑的滨海城市,是以自贸区制度创新、产业科技创新、智慧文化创新为动力的我国新一轮改革开放的先行试验区

5 个新城目前常住人口规模约 228 万人,随着城市功能提升,规划常住人口增加至 385 万人左右。为了凸显新城的独立性,《上海 2035 总规》提出按照大城市的标准强化综合服务功能,加快产业结构调整,完善内外部交通网络,强化枢纽和交通支撑能力,提高教育、医疗、生活服务、文化娱乐等配套水平,培育城市个性和特色风貌,优化居住环境,加强对长三角区域以及周边镇乡地区的服务,创造有竞争力和吸引力的投资、工作、生活环境,引导本地就业、本地居住,且明确到 2035 年,每个新城、城市副中心至少有 1 所大学、1 家三级甲等综合医院、1 家三级专科医院。^[16]

二、新城承载的使命与存在的短板

(一) 承载使命

1. 打造区域新增长极

无论是早期作为工业基地的卫星城,还是后来作为开发区或集中城镇化地区的郊区新城,首要的任务是加快经济发展,成为带动区域经济发展的增长极。改革开放以来,我国长期采取外延式的增长模式,上海也不例外。作为重要的经济中心城市,上海中心城区的空间有限,必须依托郊区特别是郊区新城作为主要的增量空间,在经济发展上形成多极增长的格局。

“十五”计划中,上海提出“要按照市区体现繁荣繁华、郊区体现实力水平的要求,整体优化经济布局……重点发展郊区制造业基地,加快发展郊区商业、现代物流、房地产、旅游等第三产业,努力形成与城镇化建设相适应的郊区三次产业协调发展的格局”。特别是在中心城区实施“退二进三”之后,郊区作为先进制造业的主战场,为上海的工业经济发展作出了重大贡献。据上海统计局数据显示,2015 年上海郊区规模以上工业总产值占全市规模以上工业总产值的比重达到 88.7%,而在 2005 年,这一比重仅为 58.1%。

2. 疏解中心城区人口与功能

设立卫星城的重要目的之一就是“疏散市区过密的人口”,《上海 2035 总规》不仅提出“疏解中心城过密人口,提升新城、新市镇的人口密度、就业岗位密度和城市空间绩效,新城人口密度提高至 1.2 万人/平方公里以上,新市镇人口密度提高至 1.0 万人/平方公里以上”,更进一步明确“做强城市核心功能,坚持政府引导与市场机制相结合,逐步推动城市非核心功能向郊区以及更大区域范围疏解”,强调人口与城市功能的同步疏解。特别是在嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等 5 个新城内分别设置城市副中心,强化面向长三角和市域的综合服务功能,承载全球城市部分功能,服务人口约 100 万~150 万人。这进一步凸显了新城作为独立城市的地位和作用。

3. 促进产城融合发展

推动产业向郊区转移的过程,本质上是郊区城市化的过程,其面临的首要问题是如何走出一条产城融合的发展之路,把产业人口留在新城,实现职住均衡。为了促进产城融合、缩小城乡差距,“十三五”时期上海提出“三倾斜一深化”,即推动公共服务资源配置向郊区人口集聚地倾斜,推动基础设施建设投入向郊区倾斜,推动执法管理力量向城乡结合部倾斜,深化农村土地制度改革。

比如,为了提升郊区新城的医疗卫生服务水平,上海市卫计委提出“5+3+1”规划,“5”即是在浦东、闵行、南汇、宝山、嘉定 5 个区分别引入长征、仁济、六院、华山、瑞金等三级医院优质医疗资源,床位规模都为 600 张;“3”即是对崇明、青浦、奉贤 3 个区的中心医院,按照三级医院等级评审标准,对人员配置、技术水平、硬件设施进行建设,提升为三级医院,床位规模都为 800 张;“1”即是迁建金山区 1 所医院,实现郊区的每个区均配置 1 所三级医院或郊区居民在 1 个小时内可到达三级医院。

为了进一步研究新城承载使命的情况,我们选择定位于长三角综合性节点城市的嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等 5 个郊区,从 GDP、财政收入和人口 3 个层面,对“十五”以来的变化情况进行静态分析(考虑到新城没有专门的数据统计,我们用全区的数据代替;同时南汇区 2009 年并入浦东新区,其他区部分年份数据缺失)。

从增长极的角度来看,“十五”以来,除了嘉定占全市 GDP 的比重逐步上升、达到 7%以外,松江、青浦、奉贤的占比变化不大甚至有所下降、均在 4%以下,这说明郊区新城的经济引擎作用尚未充分发挥。从更加现实的财政收入来看,嘉定、松江、青浦、奉贤的占比均出现同步波动,2019 年的占比均在 4%以下,不及 2005 年的水平,也低于 GDP 的占比水平。这反映出上海的“中心—外围”结构仍然比较显著,中心城区依托管理职能从郊区进行财富转移,而外围郊区则更多地体现为生产职能。

从人口集聚的角度来看,“十五”以来,嘉定、松江、青浦、奉贤的人口占比逐年上升,2019 年的占比均在 4%以上,并且明显高于 GDP 和财政收入的占比。这反映出郊区在吸纳新增人口方面发挥了比较积极的作用,这与郊区相对较低的生活成本包括住房价格有关,但是并不能充分反映郊区新城在疏解中心城区人口方面的情况。

从产城融合的角度来看,通过分析五大新城 2019 年工作日早高峰时的人口分布情况,可以看出,产业园区的人口分布明显低于老城区,轨交站点等交通节点是人口集聚区,临港新城的人口密度显著偏低。根据上海市交通委指挥中心发布的 2020 年 8 月上海交通运行月报,从轨道交通来看,连接中心城区与嘉定新城的 11 号线、与松江新城的 9 号线、与青浦新城的 17 号线、与奉贤新城的 5 号线、与临港新城的 16 号线均出现 9%以上的环比增幅,早晚高峰潮汐式客流明显;从公路交通来看,连接中心城区与嘉定新城的 G2、G312,与松江新城的 G60、S124,与青浦新城的 G60、G318,与奉贤新城的 S4,与临港新城的 S2 等交通流量均排在全市前列,其中小客车占比均在 80%以上。这在一定程度上反映出新城产城融合的水平有待提升。

(二)沪京穗苏新城建设成效比较

为进一步研究上海新城的建设成效,我们选取了北京、广州和苏州进行比较研究。

《北京城市总体规划(2016—2035 年)》(以下简称《北京 2035 总规》)提出,在北京市域范围内形成“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构,着力改变单中心集聚的发展模式,构建北京新的城市发展格局。其中多点包括顺义、大兴、亦庄、昌平、房山新城,是首都面向区域协同发展的重要战略门户,也是承接中心城区适宜功能、服务保障首都功能的重点地区,重点提升城市发展水平和综合服务能力,建设高新技术和战略性新兴产业集聚区、城乡综合治理和新型城镇化发展示范区。

《广州市城市总体规划(2017—2035)》(以下简称《广州 2035 总规》)提出,构建“主城区—副中心—外围城区—新型城镇—乡村”的城乡空间网络体系。其中外围城区包括花都城区、空港经济区、知识城、番禺南部城区、从化城区和增城城区,是承接主城区人口、功能疏解的主要区域和外围综合性服务地区。

目前《苏州市城市总体规划(2017—2035 年)》正在编制过程中,苏州是“中心城区—独立城市(县级市)—新型城镇—乡村”的城镇体系,昆山、张家港、常熟、太仓是相对独立的城市。

综合以上信息,我们选取上海的嘉定、松江、青浦、奉贤、(原)南汇等 5 个区,北京的顺义、大兴、昌平、房山、通州等 5 个区,广州的花都、从化、增城、番禺、南沙等 5 个区/市,苏州的昆山、张家港、常熟、太仓、吴江等 5 个市/区,进行新城的比较静态分析,具体结果如下:

表 2 “十五”以来沪京穗苏新城建设成效情况

			1000 年	1005 年	1010 年	1015 年	1019 年
GDP 占比 (%)	上海	嘉定	3.57	4.49	4.70	6.99	6.84
		松江	1-74	4.99	5.15	3.96	4.14
		青浦	—	3.34	3.40	3.50	3.06
		奉贤	—	1.44	1.87	1.73	3.07
		(原)南汇	1.87	3.00	—	—	—
	北京	顺义	3.10	3.67	6.08	6.10	5.63
		大兴	1.61	1.11	1.11	1.14	1.57
		昌平	—	1.81	1.88	1.94	3.03
		房山	1.61	1.95	1.59	1.39	1.19

		通州	1.89	1.05	1.44	1.59	1.99
	广州	花都	6.11	5.81	6.13	5.90	8.80
		番禺	11.74	9.13	9.79	8.76	6.61
		从化	1.76	1.78	1.71	1.91	1.51
		增城	5.65	5.10	5.40	5.14	4.18
		南沙	—	1.56	4.50	6.11	7.11

数据来源:历年各地统计公报,部分地区部分年份数据缺失

从增长极角度来看,“十五”以来,新城 GDP 占各自城市的比重总体上是苏州>广州>上海>北京;新城财政收入占各自城市的比重总体上亦是如此。这反映出 4 个方面的情况:一是 4 座城市中,苏州的中心度相对最低,这主要是缘于苏州的“块状经济”比较发达,凭借着强大的制造业基础,下辖的昆山、张家港、常熟、太仓均处于全国百强县前十位,昆山更是连续多年位居全国百强县之首,各县级市都按照独立城市的目标进行建设,相比较而言,其与上海的联系比苏州城区更为密切,以至于在“散装江苏”之下还存在“散装苏州”。二是广州的新城占比明显高于上海和北京,反映出广州各新城的经济引擎作用更为显著,特别是南沙城市副中心的地位凸显。三是上海的新城占比略高于北京,但在 4 座城市中处于后两位,反映出京沪两城的中心度远高于其他城市,所以都提出要疏解中心城区非核心功能;同时京沪的新城经济引擎作用相对较弱,特别是北京的通州城市副中心,尽管占比持续提升,但与广州的南沙相比,其支撑作用还有待加强。四是 4 座城市的新城财政收入占比均低于 GDP 占比,反映出均不同程度存在“中心—外围”结构。

从人口集聚的角度来看,“十五”以来,新城人口占各自城市的比重总体上是苏州>广州>北京>上海。这反映出 3 方面情况:一是苏州仍然位居 4 座城市之首,进一步印证了其下辖县级市中,人口与产业的空间分布一致性。二是广州的新城占比略高于北京,但均明显高于上海,反映出京穗的新城自我服务功能相对完善,能够更好地留住人口。三是京沪 5 个郊区的人口占比均高于 GDP 和财政收入占比,而穗苏 5 个区/市中,人口占比相对于 GDP 和财政收入占比有高有低,这反映出京沪郊区在外来人口吸纳方面发挥了更加积极的作用。

(三)新城发展的现实偏差

尽管上海(郊区)新城从提出到建设已近 20 年,但通过纵向和横向的比较分析,可以看出新城的发展尚未达到预期,距离“独立性综合性节点城市”的定位相差甚远,主要存在 4 个方面的偏差。

1. 开发认知大于功能认知

新城概念提出以来,各区在认知上更加侧重新城区的开发建设,而相对忽视城市功能的承接和培育。嘉定、松江、青浦、奉贤和临港都成立了各自的新城开发公司,专门负责新城范围的开发建设,基本职能集中在土地收储出让、基础设施建设、房地产开发、城市开发投融资等。特别是在“十五”和“十一五”期间,各新城都建成了一批标志性的区域或项目,城市面貌焕然一新,比如“青浦新城实践——生态和人文可持续建设项目”就荣获了 2007 年迪拜国际改善居住环境最佳范例奖。但同时,不少领导将新城等同于“新建城区”,认为只要加快城市的扩张就是建设新城,不仅能够改善城市形象,而且能够实现土地财政的快速增收,可谓一举两得。这导致一段时期内,新城在形态上扩张,但在功能上踏步,偏离了新城设立的初衷。

2. 产业动力大于城市动力

“城市”是由“城”和“市”组成的,“城”侧重空间形态,“市”侧重发展动力。嘉定、松江、青浦、奉贤和临港都在城

区周边设立了产业园区,应当是加快城市化的重要动力。但是由于过分强调工业的集聚,导致园区只见物不见人,只见工厂不见城镇,缺乏社区单元,与相邻的城市也没有紧密联系,使园区在一定程度上只是作为衡量产出的“计算器”和提供税收的“皮夹子”,没有起到支撑城市经济发展的基础性作用;同样,相邻的城市由于缺乏工业的有力支撑,只能依托有限的服务业作为成长动力,城市始终难以“长大”。因此,产业园区与城市在空间和结构上的分离产生了产城割裂、职住分离的问题,^[1]产业园区更加注重产业本身发展,而忽视了在推进城市发展中的积极作用。比如,在上海市政府 2006 年批复的《上海市青浦新城总体规划》中,未将青浦工业园区纳入新城建设范围;上海市政府 2013 年批复的《上海市青浦新城(淀山湖新城)总体规划修改(2009—2020)》中,虽将青浦工业园区纳入了新城建设范围,但在实际操作中,新城公司和工业园区公司仍然分别负责各自原有区域范围内的开发建设,在工作推进中存在“两张皮”的情况。

3. 集聚人口大于疏解人口

尽管郊区在吸纳城市新增人口方面取得积极成效,但是新城在疏解中心城区人口方面成效并不明显。根据上海市规划和自然资源局测算,新城吸纳的主要是本区城镇化人口(占 49%)和外地来沪人口(35%),来自中心城区的人口比例仅为 10%左右。这其中的根本原因还是在于功能:一是新城未能很好承接产业功能,比如中心城区的现代服务业和战略性新兴产业对于区位有着高度的依赖,很难短时间内向郊区转移,导致中心城区的就业人口难以在郊区找到合适的岗位,即使是住在郊区,也不得到中心城区上班。二是新城未能很好承接服务功能,城市的自我服务能力严重不足,更不要说形成进户服务功能,这也导致对于生活品质有一定要求的人口难以在新城享受相应的服务,即使是在新城上班,也更多地选择居住在中心城区。

4. 主城依存大于自我依存

综上所述,由于在认知上的偏差、顶层设计的滞后、城市功能的欠缺等原因,加上缺乏独立的对外交通枢纽和高频次的对外交通联系,新城仍然高度依赖中心城区,仍未摆脱“大树底下不长草”的窘境,距离独立新城的目标还有较大差距。

三、加快推进新城建设的对策建议

(一)突出规划引领

随着上海“三大任务一大平台”的深化,各新城所承担的角色任务将更加重要。嘉定新城将成为虹桥国际开放枢纽链接昆山—相城等功能走廊的枢纽节点区,松江新城将成为长三角 G60 科创走廊的创新策源地,青浦新城将成为落实两大国家战略的集中承载区,奉贤新城将成为面向杭州湾大湾区的重要辐射区,临港新城将成为自贸试验区新片区的核心功能区。这就需要在“独立性综合性节点城市”定位的基础上,进一步谋划提升新城的等级。按照目前新城的规划规模,只有松江新城达到了 II 型大城市的标准,嘉定、青浦、奉贤、临港都只达到中等城市的标准,与周边的昆山、张家港、太仓、常熟、吴江等存在等级代差。建议进一步调整完善新城规划,按照大城市标准谋划百万级别的城市框架,适当扩大城市开发边界,提高开发强度,淡化人口总量考核目标,提升新城的极核地位。

(二)强化功能支撑

建议对照上海建设全球城市的目标,全面梳理上海在城市功能的现状情况、载体分布、存在短板、引培意向,形成核心功能强化和非核心功能疏解清单,根据各新城的自身特色、空间资源和功能短板,推进核心功能以及非核心功能中的核心环节向新城布局。一方面加强产业功能布局,结合强化四大功能和重点区域开发,积极争取和推进重大功能项目落户新城,进一步丰富新城的产业形态,形成一定的集聚辐射效应,真正将新城打造为“反磁力中心”。另一方面加强服务功能布局,推进国际知名大学和市内高校、三甲医院、高品质文化和体育设施落户新城。尽管近年来各新城引进了不少优质社会资源,但是其市场化的运作方式无法完全替代优质公立资源,建议着力推进优质义务教育阶段和高中阶段的公办学校、优质公办医院、专业艺术机构等的优化布局,

满足新城不同群体的多元化分层次需求。

(三) 聚焦融合重点

新城疏解中心城区人口和做大城市规模的关键, 在于提升岗位的匹配度, 建议久久为功推进产城融合发展, 特别是进一步增强产业园区土地利用的弹性, 推进土地复合利用和建筑混合布局。在促进职住均衡方面, 可以借鉴深圳市龙岗区的做法。作为国家级产城融合示范区, 龙岗将满足人的居住与发展需求作为产城融合的根本目标, 始终围绕“人在龙岗生产”“人在龙岗生活”, 提出“15 分钟工作圈”和“15 分钟生活圈”的发展理念。在此基础上, 确定了“4+9”重点区域, 确保每个街道都有重点区域带动, 并遵循步行优先、边界清晰、功能明确和便于管理的原则, 以 3 平方公里左右的就业圈与生活圈为基础空间范围, 将全区工业园、商务园、科技园、大学园、居住区等不同类型的园区划分为 64 个产城融合基本单元, 分类施策, 提出差异化、特色化的产城融合发展指引, 保障产城融合发展理念能够在基本单元层面得以落实。

(四) 改善交通基础

“十五”以来, 新城的对外交通联系得到了极大的改善, 除高速公路和快速路以外, 目前五大新城均已开通轨道交通。但是放眼长三角, 新城与中心城区、长三角主要城市之间的交通联系仍然相对单一, 到中心城区的时间距离远大于空间距离。特别是在高铁时代, 长三角 1 小时交通圈的范围大大扩展, 不少城市到上海中心城区的时间距离甚至要短于新城到上海中心城区的时间距离, 加上长三角行政审批与公共服务的互联互通, 一批“高铁新城”迅速崛起, 其发展势头有超过新城的趋势。建议在完善城市功能布局的同时, 进一步提升新城的交通便利度和通达性, 推进城际铁路、轨道交通、高快速路等多种方式在新城的衔接, 统筹推进以公共交通为导向的开发(TOD), 打造区域性交通枢纽, 形成“点点直达”与“串点成线”的交通网络, 避免新城出现“灯下黑”。

参考文献:

[1]黄啸. 上海第一批卫星城建设[J]. 上海党史与党建, 2010(2).

[2]黄坚. 大跃进时期上海的卫星城建设[N]. 东方早报, 2014-09-23.

[3]黄啸. 上海第一座卫星城: “四大金刚” 市政公建同步配套[EB/OL]. 东方网, <http://history.eastday.com/h/20131009/u1a7701604.html>.

[4]一号路六十年——闵行卫星城简史. 搜狐网, https://www.sohu.com/a/317845226_534720.

[5]孙长青. 回看上海历史上第一个经国家批准的城市总体规划方案[EB/OL]. 上海观察, <https://www.shobserver.com/news/detail?id=30873>.

[6]夏丽卿/口述, 谢黎萍, 郭继, 严亚南, 黄啸/采访整理. 上海改革开放 40 年|夏丽卿: 上海两轮城市总体规划编制始末[EB/OL]. 澎湃新闻, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2488041.

[7]徐敏. 二三十年间, 上海的“县改区”这样变迁.[EB/OL]. 上海观察, <https://www.shobserver.com/news/detail?id=23666>.

[8]关于上海市促进城镇发展的试点意见.

[9]刘亚晴,张琰. 上海:“一城九镇”那些年[J]. 瞭望东方周刊, 2015(26).

[10]二十年后再谈上海一城九镇[EB/OL]. 腾讯网, <https://new.qq.com/omn/20200408/20200408A05RMS00.html>.

[11]夏骥. 对上海郊区产城融合发展的思考[J]. 城市, 2011(12).