

关于上海郊区新城高质量发展 发展指标体系的若干思考

夏骥¹

(华略智库·上海城市创新经济研究中心 200001)

【摘要】：“十四五”时期，上海的发展空间布局将进行重整与提升，构建“中心开花、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间格局。其中，嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等五大新城将按照独立城市的定位加快建设，积极培育和承接上海建设卓越全球城市的核心功能。要紧紧围绕上海“四大功能”、坚持“四个论英雄”、发展“五型经济”方向，深刻剖析新城定位的内涵，构建新城高质量发展指标体系，指导新城的科学发展。

【关键词】：郊区新城 高质量发展 指标体系

【中图分类号】：F291.1.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2020)12-0062-008

《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称《上海2035规划》)明确，“嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等新城……按照大城市的标准强化综合服务功能……举全市之力推动新城发展，全面承接全球城市核心功能。”“十四五”时期，作为超大城市上海，其郊区新城建设将进入集中发力期。因此，研究构建郊区新城高质量发展的指标体系，明确新城发展的“指挥棒”和“评价表”，对于实现郊区新城规划目标具有重要的战略意义。

一、新城战略定位内涵的指标分析

《上海2035规划》对于新城的定位是：“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”。具体到各个新城来看：《上海市嘉定区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》(以下简称《嘉定2035规划》)明确，“嘉定新城定位为沪宁廊道上的西北门户节点城市，具有独特人文魅力和科技创新力，辐射服务长三角的现代化生态园林城市”。《上海市松江区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》(以下简称《松江2035规划》)明确，“松江新城将培育成为长三角城市群中具有辐射带动能力的综合性节点城市，是上海在沪杭廊道上的西南门户，是以科教和创新为动力，以战略性新兴产业、服务经济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、自然山水特色的休闲旅游度假胜地和区域高等教育基地”。《上海市青浦区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》(以下简称《青浦2035规划》)明确，“青浦新城是上海推动长三角更高质量一体化发展的综合性节点城市，引领示范长三角协同创新、绿色发展、文化传承的生态宜居之城”。《上海市奉贤区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》(以下简称《奉贤2035规划》)明确，“从区域发展愿景看，奉贤新城是代表上海参与杭州湾一体化竞合的门户城市，辐射杭州湾北岸的综合性服务型城市；从上海大都市愿景看，奉贤新城是上海沿海发展廊道上重要的区域性节点城市，引领上海大都市圈南部地区发展的区域中心城市；从新城自身发展特色看，奉贤新城是以美丽健康产业和先进制造业为主导的，具有独特生态禀赋、科技创新力鲜明、人文底蕴深厚的宜居新城”。《上海市浦东新区国土空间总体规划(2017—2035)》(以下简称《浦东2035规划》)明确，“南汇新城定位为上海建设全球城市的战略新空间，中国(上海)自由贸易试验区临港新片区的主城区，沿海战略协同走廊上的综合性节点城

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。

市”。

从以上定位中可以看出,长三角、门户、综合性、节点等战略性描述都是五大新城定位的关键词,科技、创新、产业、生态宜居等功能性描述也是五大新城定位的高频词。上海市主要领导也曾提出,五大新城“将按照独立城市定位”大力建设。因此从战略层面看,五大新城的定位可以概括为“面向长三角独立的综合性节点城市”。

围绕战略定位,五大新城在考虑高质量发展指标时,要聚焦4个方面的含义:

(一)面向长三角的城市

受行政区经济思维的影响,之前新城更多的是“眼睛向内”,较少考虑新城自身的角色定位,更不会考虑与毗邻区域的联动。习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会上强调,“长三角区域要发挥人才富集、科技水平高、制造业发达、产业链供应链相对完备和市场潜力大等诸多优势,积极探索形成新发展格局的路径”。因此,随着长三角一体化的深入推进,五大新城要着眼于打造成为长三角城市群特别是上海大都市圈中的重要城市,承担起共同代表国家参与全球竞争的使命,以及上海作为龙头引领长三角一体化发展的任务。因而在指标体系中,需要有体现承载上海全球城市功能的指标,有体现引领发展质量效益的指标,有体现服务辐射长三角的指标。

(二)独立城市

超大城市的“中心—外围”结构中,很容易出现“大树底下不长草”的情况,上海、北京皆是如此。之前新城的城市功能不全,在生产、生活、服务等方面都高度依赖中心城区,更多的是一个卫星城或者辅城的角色。近年来,上海、北京都提出要向郊区新城疏解中心城区功能,并希望能够同步疏解中心城区的人口,进一步做大新城。因此,新城要增强独立性,打造为具备较强自我服务能力、相当程度上能够内在循环的城市,这就要求新城必须具备相对完善的城市服务功能和一定规模的人口。因而在指标体系中,需要有体现城市自我服务功能、人口规模、人口结构的指标。

(三)综合性城市

上海郊区新城脱胎于城市的工业基地,基本以某种单一的生产功能为支撑,自身的服务配套很不完善,更不用说承载全市的主导功能。多数工业园区毗邻新城,但是园区与新城却是典型的“一市两区”,园区不能为新城的成长提供产业支撑,新城不能为园区的发展提供综合服务,职住分离问题突出。因此,五大新城要围绕“主导功能突出、多重功能复合”原则,打造成为综合性城市,着力培育和集聚生产功能、科技功能、生活功能、消费功能、商务功能、文化功能、枢纽功能、生态功能等。因而在指标体系中,需要有体现城市复合功能、产城融合的指标。

(四)节点城市

之前的新城相对孤立、对外联系相对单一,没有融入城市网络,无论是道路交通、生活服务还是产业生态、信息交流,更多都是承担着“过境通道”的角色,远达不到“指挥中枢”的地位。随着新城深度融入长三角城市网络体系,特别是在构建“双循环”的大格局下,新城要打造成为交通、生产、物流、服务、信息等领域的重要枢纽。如果说“独立城市”更加侧重内在循环,那么“节点城市”则更加侧重外在联系,要起到对内对外双循环的衔接作用。因而在指标体系中,需要有体现城市对外交通联系的指标,有体现生产链、供应链、价值链功能的指标,有体现信息交换联系水平的指标。

二、新城高质量发展指标体系的主要领域

“功能,是超越数量和规模,甚至高于质量和效益的特质。”从五大新城战略定位的4个方面含义能够看出,功能是贯穿城市高质量发展始终的综合性要素,要围绕中央对上海提出的强化“四大功能”要求,根据五大新城在上海城镇体系中、上海大都市圈中、长三角城市群中的禀赋与分工,通过不同的领域体现新城的功能导向。在这个前提下,对照“四个论英雄”导向和“五型经济”特征,选取能够同时反映长三角、独立、综合性、节点战略定位的领域进行谋划,并分别体现不同的城市功能。

(一)规模结构领域

该领域主要反映城市的能级和体量,这是高质量发展的根本基础。只有具备一定的规模和合理的结构,才有可能承载一定的功能。主要应考虑3个方面:

一是要考虑新城的经济规模及结构。新城要“力求成为上海未来发展最具活力的重要增长极和发动机”,就必须做大城市的经济体量,形成集聚效应,成为引领经济发展的引擎。要围绕发展创新型经济、服务型经济、开放型经济、总部型经济、流量型经济谋划具体指标。

二是要考虑新城的人口规模及结构。新城要“按照大城市的标准强化综合服务功能”,对照《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》,“城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市”。根据目前各地的2035规划,只有松江新城达到了大城市的入门标准(《上海2035规划》中明确松江新城规划人口为110万,《松江2035规划》中明确松江新城规划人口为74.7万,本文以《上海2035规划》为准),其他新城仍为中等城市标准。因此,新城要着力加快产业集聚和城市化进程,继续扩大人口规模。

三是要考虑新城的空间规模及结构。对照国家城市建设用地标准,大城市人均建设用地约为100平方米,按照100万人口推算,城市开发边界内建设用地面积应达到100平方公里左右。

表1 五大新城2035规划的规模指标

新城	新城规划人口(万人)	全区规划人口(万人)	新城占比(%)	新城开发边界面积(平方公里)	新城开发边界内建设用地面积(平方公里)	新城人均建设用地(平方米)
嘉定	70	160	43.8	121.8	—	—
松江	110	180	61.1	158.4	122.1	111
青浦	60	130	46.2	71.1	64.9	108
奉贤	75	130	57.7	67.9	—	—
南汇	65	558	11.7	152.15	—	—

(二)质量效益领域

该领域主要反映城市发展的效率与品质,这是高质量发展的集中体现。只有充分体现质量效益,才有可能集聚一定的功能。主要应考虑3个方面:

一是要考虑新城的经济发展质量。高密度是强化驱动、提升效益、扩大辐射的关键所在,新城在做大经济体的同时,更要注重提升经济密度,做到“大且强”。要围绕以亩产论英雄、以效益论英雄、以能耗论英雄、以环境论英雄谋划具体指标。

二是要考虑新城的产城融合质量。产城融合是新城高质量发展的重要方向。在《上海 2035 规划》和五大新城 2035 规划中,都明确了一个共同指标——“职住平衡指数”,即主城区各片区和各城市镇圈内的就业岗位数和各区域家庭数的比值。新城要围绕“人在本地生产”“人在本地生活”,协同打造“15 分钟工作圈”和“15 分钟生活圈”,促进职住均衡。

三是要考虑新城的生态环境质量。新城地处郊区,生态资源禀赋比中心城区更优,特别是上海地处江南,水、绿特色鲜明,要重点围绕体现城市品质、满足市民需求的领域谋划具体指标。

(三)独立服务领域

该领域主要反映五大新城独立运行的能力,这是高质量发展的重点方向。只有进一步提升新城的独立性,才有可能发挥一定的功能。主要应考虑 2 个方面:

一是要考虑新城的自我服务能力。新城首先要补齐发展短板,充分满足新城现有人口包括全区人口的存量服务需求,充分考虑新增人口的增量服务需求。例如,新城在文化、体育方面的短板普遍比较突出,要谋划相关指标。

二是要考虑新城的近沪服务能力。新城要充分考虑长三角一体化的发展趋势,特别是毗邻区域的同城化发展趋势,适当满足长三角区域特别是近沪区域的服务需求。例如,长三角区域在教育、卫生等领域对上海的优质资源有较高需求,要谋划相关指标。

(四)枢纽联系领域

该领域主要反映城市内外连通、配置资源的能力,这是高质量发展的重要支撑。只有将五大新城的“局域网”升级为“互联网”,构建“对内大循环、对外大联通”的立体化枢纽网络,才有可能放大一定的功能。主要应考虑 3 个方面:

一是要考虑新城的内外交通联系。李强书记要求,“要强化交通布局开路先行,把上海自贸试验区临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥商务区以及五个新城等重点区域串联起来,逐步构建与长三角一体化发展和上海都市圈建设相匹配的城际和市域交通体系”。新城要依托交通运输网络培育形成多级多类发展轴线,进一步突破新城内外交通的时间距离远大于空间距离的瓶颈。

二是要考虑新城的双向开放联系。新城要发挥枢纽节点功能,就要实现更高水平的对内对外开放,在全球网络中掌握供应链、价值链、创新链的关键环节,从而在更大范围内配置关键要素。

三是要考虑新城的信息网络联系。新城要充分顺应信息技术时代的发展趋势,加快建设智慧城市、未来城市,依托优势产业建设工业互联网,积极推进智慧场景应用,打造畅通的信息传输网络和信息交换节点。

三、新城高质量发展指标体系的具体内容

本着“全面性、简洁性、代表性、可获得性”的原则,本文对五大新城高质量发展指标体系进行筛选归类,主要有以下 6 种情形:

一是对于无法区分全区和新城的指标,不纳入指标体系。例如,空气质量优良天数比例、PM2.5 年均浓度等反映新城以环境论英雄的导向,但是现有监测体系无法单独监测新城的数据,同时这类数据在较大区域内差别不大,故不予纳入。

二是对于新城难以承接的功能指标,不纳入指标体系。例如,国际专业咨询机构的数量反映了新城的开放水平,但是这类机构

对于区位有着强烈的偏好,一般都集中在中心城区,故不予纳入。

三是对于新城提升空间不大(或短时间内难以有效提升)的指标,不纳入指标体系。例如,生活垃圾分类集中处理率反映了新城的生态环境质量,但是目前已经接近 100%,故不予纳入。

四是对于新城难以量化的指标,不纳入指标体系。例如,主要污染物排放量削减率反映了新城以环境论英雄的导向,但是一般目标都是完成上级下达指标,故不予纳入。

五是对于新城难以测算的指标,不纳入指标体系。例如,内外通勤比(区域内/区域外工作出行)、平均通勤时间、道路通行能力等,尽管是反映产城融合的重要指标,但是难以进行测算,故不予纳入。

六是对于新城高度关联的指标,只取其中一个纳入指标体系。例如,GDP 总量和 GDP 密度、人口总量和人口密度、单位 GDP 能耗和单位工业产值能耗、地表水达到或好于Ⅲ类水体比例和地表水功能区达标率等,都存在显著的相关性和替代性,故只择优选取一个。

基于以上考虑,我们筛选出四大领域的 11 个类别、60 项具体指标,作为衡量新城高质量发展的依据。

(一)规模结构领域

包括 3 个类别、14 项指标。

1. 经济规模及结构

(1)一般公共预算收入增速(%),反映新城的财力规模。

(2)全社会固定资产投资额(亿元),反映新城的投资规模。

(3)规模工业产值增速(%),反映新城的工业生产规模。

(4)科技进步贡献率(%),反映新城经济中科技创新的贡献度。

(5)研发支出占地区 GDP 比重(%),反映新城的研发投入强度。

(6)国家级高新技术企业数(家),反映新城的高科技企业实力。

(7)高新技术产业产值占规上工业总产值比重(%),反映新城的高新技术产业产值规模。

(8)服务业增加值占 GDP 的比重(%),反映新城的服务经济规模。

(9)社会消费品零售总额增速(%),反映新城的线下消费规模。

2. 人口规模及结构

(1) 实有人口(万人), 反映新城的人口规模。

(2) 劳动年龄人口(15~60 岁) 占实有人口比重(%), 反映新城的有效人口结构。

(3) 大专及以上学历人数占从业人员比重(%), 反映新城的劳动力质量结构。

3. 空间规模及结构

(1) 建成区面积(平方公里), 反映新城的建设规模。

(2) 住宅面积(万平方米), 反映新城的人口承载空间。

(二) 质量效益领域

包括 3 个类别、15 项指标:

1. 经济发展质量

(1) 单位建设用地 GDP(亿元/平方公里), 反映新城的经济密度。

(2) 单位工业用地产值(亿元/平方公里), 反映新城的工业产出密度。

(3) 单位建设用地税收(亿元/平方公里), 反映新城的产税密度。

(4) 工业企业利润率(%), 反映新城的工业企业生产效益。

(5) 上市企业数量(家), 反映新城的资本市场利用效益。

(6) 盘活低效用地和闲置资源(亩), 反映新城的空间利用效益。

(7) 居民人均可支配收入(元), 反映新城的居民收入效益。

(8) 全员劳动生产率(万元/人), 反映新城的劳动力生产效益。

(9) 单位 GDP 能耗(吨标准煤/万元), 反映新城的能源利用效率。

(10) 单位 GDP 水耗(立方米/万元), 反映新城的水资源利用效率。

2. 产城融合质量

(1) 国家级开发区数量(家), 反映新城的开发区能级。

(2) 职住平衡指数, 反映新城职住平衡的水平。

(3) 工业园区公交站点 500 米半径覆盖率(%), 反映工业园区的公共交通覆盖率。

3. 生态环境质量

(1) 人均公园绿地面积(平方米), 反映新城的公园绿地相对量。

(2) 地表水达到或好于Ⅲ类水体比例(%), 反映新城的水环境质量情况。

(三) 独立服务领域

包括 2 个类别、14 项指标:

1. 自我服务能力

(1) 师生比(%), 反映新城的教育服务能力。

(2) 每千常住人口执业(助理)医师数(人), 反映新城的医疗卫生服务能力。

(3) 每千常住人口实际开放床位数(张), 反映新城的医疗卫生服务能力。

(4) 户籍居民新城医保费用支出占医保总支出的比重(%), 反映新城户籍居民本地就医的情况。

(5) 人均体育场地面积(平方米), 反映新城的体育服务能力。

(6) 养老床位占 60 岁以上老年人口比例(%), 反映新城的养老服务能力。

(7) 咖啡馆数量(个), 类似“星巴克指数”, 反映新城的社交场所服务能力。

(8) 15 分钟社区生活圈覆盖率(%), 反映新城基本公共服务的便利度。

2. 近沪服务能力

(1) 高等院校、市实验性示范性学校和职业院校数量(所), 反映新城的高等教育、高水平基础教育和职业教育服务能力。

(2) 三级甲等医院数量(家), 反映新城的高等级医疗卫生服务能力。

(3) 异地医保及非医保就医人次占总就医人次的比重(%), 反映新城的医疗卫生机构对外地患者的服务水平。

(4) 剧院、音乐厅等专业演出场所(个), 反映新城的高等级公共文化服务能力。

(5) 美术馆、画廊等专业展示场馆(个), 反映新城的高等级公共文化服务能力。

(6) 五星级酒店数量(家), 反映新城的高等级接待服务能力。

(四) 枢纽联系领域

包括 3 个类别、17 项指标：

1. 内外交通联系

- (1) 路网密度(千米/平方公里), 反映新城的道路交通服务能力。
- (2) 打通断头路(条), 反映新城的道路通行能力。
- (3) 轨交站点 600 米常住人口覆盖率(%), 反映新城的轨交服务能力。
- (4) 万人公共交通工具拥有量(辆), 反映新城的公交服务能力。
- (5) 公共交通出行比重(%) (不含步行), 反映新城公共交通分担交通出行的比例。
- (6) 新能源汽车充电桩及加氢站数量(个), 反映新城的新能源汽车运行保障能力。

2. 双向开放联系

- (1) 货物贸易进出口依存度(%), 反映新城的货物贸易进出口相对规模。
- (2) 跨境电商交易额增速(%), 反映新城的线上消费规模。
- (3) 实际到位外商投资金额(亿美元), 反映新城实际利用外资的规模。
- (4) PCT 国际专利申请受理量(件), 反映新城的国际化专利水平。
- (5) 世界 500 强企业数(家), 反映新城集聚跨国公司的规模。
- (6) 经认定的企业总部和功能性机构(个), 反映新城的总部经济发展规模。
- (7) 常住境外人口占常住人口比重(‰), 反映新城的国际交流程度。
- (8) 国际学校、涉外医院等机构数量(个), 反映新城的国际服务能力。

3. 信息网络联系

- (1) 5G 网络覆盖率(%), 反映新城的 5G 服务范围。
- (2) IPv6 地址覆盖率(%), 反映新城的互联网基础设施服务能力。
- (3) 智慧新城应用场景(个), 反映智慧新城的应用程度。

表 2 新城高质量发展指标体系

序号	领域	类别	指标	单位	功能指向	特征指向
1	规模结构	经济规模及结构	一般公共预算收入增速	%	—	—
2			全社会固定资产投资额	亿元	—	—
3			规模工业产值增速	%	—	—
4			科技进步贡献率	%	科技创新策源	创新型经济
5			研发支出占地区 GDP 比重	%	科技创新策源	创新型经济
6			国家级高新技术企业数	家	高端产业引领	创新型经济
7			高新技术产业产值占规上工业总产值比重	%	高端产业引领	创新型经济
8			服务业增加值占 GDP 的比重	%	高端产业引领	服务型经济
9			社会消费品零售总额增速	%	—	流量型经济

续表

序号	领域	类别	指标	单位	功能指向	特征指向
10		人口规模及结构	实有人口	万人	—	—
11			劳动年龄人口 (15~60 岁) 占实有人口比重	%	—	—
12			大专及以上学历人数占从业人员比重 (%)	%	—	—
13		空间规模及结构	建成区面积	平方公里	—	—
14			住宅面积	万平方米	—	—
15	质量效益	经济发展质量	单位建设用地 GDP	亿元/平方公里	高端产业引领	以亩产论英雄
16			单位工业用地产值	亿元/平方公里	高端产业引领	以亩产论英雄
17			单位建设用地税收	亿元/平方公里	高端产业引领	以亩产论英雄
18			工业企业利润率	%	高端产业引领	以效益论英雄

19			上市企业数量	家	高端产业引领	以效益论英雄
20			盘活低效用地和闲置资源	亩	—	以效益论英雄
21			居民人均可支配收入	元	—	以效益论英雄
22			全员劳动生产率	万元/人	科技创新策源高端产业引领	以效益论英雄
23			单位 GDP 能耗	吨标准煤/万元	—	以能耗论英雄
24			单位 GDP 水耗	立方米/万元	—	以环境论英雄
25		产城融合质量	国家级开发区数量	家	高端产业引领	—
26			职住平衡指数	—	—	—
27			工业园区公交站点 500 米半径覆盖率	%	—	—
28		生态环境质量	人均公园绿地面积	平方米	—	以环境论英雄
29			地表水达到或好于Ⅲ类水体比例	%	—	以环境论英雄
30	独立服务	自我服务能力	师生比	—	—	—
31			每千常住人口执业(助理)医师数	人	—	—
32			每千常住人口实际开放床位数(张)	张	—	—
33			户籍居民新城医保费用支出占医保总支出的比重	%	—	—
34			人均体育场地面积	平方米	—	—
35			养老床位占 60 岁以上老年人口比例	%	—	—
36			咖啡馆数量	个	开放枢纽门户	开放型经济服务型经济
37			15 分钟社区生活圈覆盖率	%	—	—
38		近沪服务能力	高等院校、市实验性示范性学校和职业院校数量	所	开放枢纽门户	—
39			三级甲等医院数量	家	开放枢纽门户	—
40			异地医保及非医保就医人次占总就医人次的比重	%	开放枢纽门户	—
41			剧院、音乐厅等专业演出场所	个	开放枢纽门户	开放型经济服务型经济

42			美术馆、画廊等专业展示场馆	个	开放枢纽门户	开放型经济服务型经济
43			五星级酒店数量	家	开放枢纽门户	开放型经济服务型经济

续表

序号	领域	类别	指标	单位	功能指向	特征指向
44	枢纽联系	内外交通联系	路网密度	公里/平方公里	—	—
45			打通断头路	条	—	—
46			轨交站点 600 米常住人口覆盖率	%	—	—
47			万人公共交通车辆拥有量	标台	—	—
48			公共交通出行比重(不含步行)	%	—	—
49			新能源汽车充电桩及加氢站数量	个	高端产业引领	创新型经济
50		双向开放联系	货物贸易进出口依存度	%	开放枢纽门户	开放型经济
51			跨境电商交易额增速	%	开放枢纽门户	流量型经济
52			实际到位外商投资金额	亿美元	全球资源配置开放枢纽门户	开放型经济
53			PCT 国际专利申请受理量	件	全球资源配置科技创新策源	开放型经济
54			世界 500 强企业数	家	全球资源配置	开放型经济
55			经认定的企业总部和功能性机构	家	全球资源配置开放枢纽门户	总部型经济
56			常住境外人口占常住人口比重	%	开放枢纽门户	开放型经济
57			国际学校、涉外医院等机构数量	个	开放枢纽门户	开放型经济
58		信息网络联系	5G 网络覆盖率	%	高端产业引领	创新型经济
59			IPv6 地址覆盖率	%	高端产业引领	创新型经济
60			智慧城市应用场景	个	高端产业引领	创新型经济