
从“新”发力推动上海新城特色 功能提升的思路建议

梅圣洁¹

一、上海新城发展的历史脉络

上海新城战略经历了从卫星城、郊区新城到综合性节点城市的探索和演变，规划不断调整，目标逐步聚焦，功能定位上实现了从疏解中心城区产业和人口到打造成为具有综合功能城市的演化，单个城市规模也从最初的20-30万规划人口发展到50-100万规划人口的综合性新城，基本形成与中心城区功能互补、错位发展、联系紧密的新城市群。

（一）历史形成阶段

作为城市发展的重要战略，上海始终在积极探索与实践符合自身特色和需求的新城发展战略。20世纪50年代，以市区工业和人口的有机疏散为引导，上海开始建设嘉定、安亭等卫星城，每城规划人口10-20万，为未来新城的建设构建了雏形，上海开始由一个单核特征极其明显的城市向有层级、有集聚和有辐射的大城市空间体系演变。

（二）启动建设和布局探索阶段

1999年起，以上海市城市总规（1999-2020）全面实施以新城和中心镇为重点的城镇化战略为标志，上海新城进入启动建设和布局探索阶段。总规提出以相对独立、功能完善的中等规模城市为目标，提出建设嘉定、松江等11个新城，单个新城人口规模为20-30万。

随后2001年、2004年、2006年，上海对城乡空间体系进行了持续优化探索，先后提出了“一城九镇”（“一城”为松江新城）、“三城七镇”（“三城”为松江、嘉定-安亭、临港新城）、“1966”（包括9个新城）等城镇体系框架，嘉定、松江、青浦、南桥（奉贤）、临港（南汇）等新城分别于2004、2001、2006、2004、2002年陆续形成规划并开启实质性建设。

这一阶段以推动郊区城镇化、增强郊区综合实力为着力点，上海新城从概念提出，到功能布局和建设重点不断明确，基本奠定了上海新城空间布局和“中心城-新城-新市镇-乡村”的城镇体系。

（三）全面建设推进阶段

2010年，以新城总规修编和上海城市建设重心向郊区转移为标志，上海新城进入全面建设推进阶段。嘉定、青浦、松江、南桥、金山等新城完成了总规修订，城市能级定位从区县中心进一步向综合性城市提升。

“十二五”规划明确上海城市建设重心将向郊区转移，聚焦7大新城实施分类推进策略，力争到2020年基本形成与中心城区功能互补、错位发展、联系紧密的新城市群，总人口目标为420-520万人。在这一阶段，上海新城快速发展、成效显著，以松江、嘉定为代表的新城城市形态逐步清晰和成熟，主导产业确立根基并各具特色。

作者简介：梅圣洁，上海市发展改革研究院城市区域经济研究所、复旦大学经济学院。

同时，新城开发建设体制机制和政策体系进一步完善。市级层面于 2012 年成立了新城建设推进协调领导小组，各区县也相应成立新城领导小组和新城管委会，并建立新城开发公司，形成多部门协同、多主体参与的新城发展推进机制。以《关于本市加快新城发展的若干意见》（沪府发〔2011〕19 号文）为代表的相关政策进一步从土地出让收入、基础设施建设等领域加大了市级支持。

（四）功能提升阶段

2017 年起，随着新城基础建设基本成型、人口导入初具规模并逐步放缓，以新一轮城市总规的编制为标志，新城进入功能提升阶段。上海市城市总体规划（2017-2035 年）进一步聚焦嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等 5 个新城，以建设成为长三角城市群中具有辐射带动作用的综合性节点城市为目标，总人口 385 万。

二、上海新城发展现状和成效

总结过去数十年，新城在发展理念上一以贯之、在发展策略上与时俱进，尤其是 2010 年以来，市区合力、以区为主推动新城建设取得长足发展，承载能级不断提升，基本形成城乡一体现代化的基础设施和公共服务体系，基本形成产城融合的发展态势，为疏解中心城区人口和功能发挥了积极作用，并且担当起与长三角地区联动发展的重要节点。对照原定的 2020 年建设目标，新城建设基本上取得了战略成功。

（一）以人口疏解为重点的城乡空间结构优化新城人口分布

解决“城市病”、构建符合上海特大型城市特点的城乡发展格局是上海推进新城建设的重要着眼点。五大新城从启动建设初期约 90 万人增至目前的 240 万，对照上海市城市总规（1999-2020）目标，嘉定新城、青浦新城、南汇新城基本实现规划人口，松江新城、奉贤新城完成超过 2/3，总体上有力推动了上海人口均衡分布，在更高水平上促进了上海城乡融合发展，打开了上海城市发展空间。

（二）基本形成以城促产、以产兴城的融合发展格局

新城产城空间布局上呈现功能分区、有机互动的模式。2010 年规划修编后，青浦工业园、松江经开区等产业园区被纳入新城规划范围，进一步加强了产城功能紧密联系，呈现产、城组团式发展。

此外，嘉定工业区、安亭汽车城、华新产业园等园区虽然规划上未纳入新城范围，但因其就业吸纳能力较强，实际上与新城之间形成了产城相互促进的作用。

新城产业能级不断提升，形成了一批具有规模和特色现代化产业。嘉定新城以嘉定工业园和汽车城为载体，形成了以汽车和新能源、人工智能、高端医疗设备为代表的先进制造业集群。

青浦新城依托虹桥商务区和青浦工业园，形成了以新材料、信息技术、生物医药为代表的产业集群；松江新城依托临幕科技城和松江经济开发区，形成了以工业互联网、机器人、高端装备制造为代表的制造业集群和影视传媒特色；奉贤新城依托“东方美谷”品牌打造，集聚了大批健康管理和生物医药产业。

（三）以交通网络为代表的基础设施体系基本成型

五大新城均初步建成了以轨道交通和快速路为骨架的现代化交通体系。目前，五个新城均有一条连接中心城区的轨道交通，

沪通、沪苏湖铁路开工建设，嘉闵线、临港快线等一批市域线开工在即。新城之间、新城与周边城市间也形成了由国省干线公路构成的多通道布局。

新城内部交通也逐步完善，如松江新城有轨电车 T1、T2 开通运营 28.5 公里，奉贤新城 BRT 开通运营。现代化城市基础设施建设取得了跨越式发展。临港开展了国家海绵城市试点，松江新城建成上海综合管廊展示段。高品质的住宅、商办项目布局新城，新城住宅量占全市总量的比重约 20%。奉贤的上海之鱼、青浦的环城水系公园等优质生态项目逐步建成。

（四）优质公共服务资源集聚基本实现新城宜居宜业

五个新城的优质医疗、教育、文体资源得到显著提升，与中心城区差距持续缩小，既增强郊区市民获得感，也有效疏解了部分中心城功能。医疗卫生方面，各新城三级医院实现从无到有，目前除南汇新城外（无二级医院），其余新城均已形成“三级医院-二级医院-社会卫生服务中心”的服务体系并逐步成为郊区医疗服务的中心。

教育方面，通过合作办学、开设分校等方式提升了新城教育质量，如嘉定新城引进了交大附中、民办华师二附中初中，南汇新城引进上海中学东校、明珠小学、建平小学等名校资源。文体方面，大型公共场馆如奉贤九棵树未来艺术中心、嘉定保利大剧院等显著提升了新城功能和人气。

三、上海新城发展的问题瓶颈

虽然新城在短短的二十年左右时间得到了显著发展，但实际功能与规划目标及发展要求仍有差距，迈向 2035 年的过程中仍然存在一些障碍。这些问题的出现，既有主观和客观原因，也有历史和阶段性原因。

（一）问题瓶颈

人口吸纳能力较中心城区仍有差距。中心城区以服务业为主，郊区新城以制造业为主，先进制造业的就业岗位密度远低于服务业，导致上海就业岗位高度集中于中心城，尤其是中环以内，与之相应的是中心城（含浦东）集聚了全市 50% 的户籍人口和 60% 的常住人口，新城人口规模落后预期，高端人才引进难。

一方面，受到上海总体超大型城市人口控制的影响，与产业发展和公共服务需求相适应的高层次人才、技术型人才引进落户进一步困难。例如，奉贤新城自 2015 年以来，外来人口中研本专和高专技学历人口均呈现下降趋势，初中以下学历人口小幅上升，高学历人才比例不断下降。另一方面，九亭、徐泾、南翔等邻近主城区的街镇接受主城区辐射，集聚了较多居住人口，一定程度上分散了新城功能。

空间分散制约资源要素集聚。部分新城范围边界过大，土地利用不够集约，存在“摊大饼”现象，过大的人均面积、较低的密度形成了较为松散的城市结构和过疏的建筑形态，对人们的工作、生活、居住造成相当不便，导致产业、人口、公共服务等要素资源分散，建设用地指标紧缺。

同时，郊区新城核心区、工业园区、老城区之间空间上分散，导致新城功能上呈现拼凑、组团状态，进一步降低了对人口的吸引力和产业集聚效应。例如，嘉定新城规划范围面积均在 110 平方公里以上（相当于 6-8 个黄浦区面积），人均建设用地高达 133.6m²/人，是中心城区的 3.37 倍；嘉定新城核心区为马陆镇，与嘉定工业园、安亭汽车城、老城区等产业集聚区域空间上较为分散。又如，青浦新城、青浦工业园、赵巷商务集聚区之间存在明显的产业隔离带，缺少产业和城市功能的融合。

产业转型提升尚不够“火候”。制造业方面，产业优势不够突出、优质资源仍然缺乏。各新城之间、与江浙城镇之间存在

强力竞争，产业吸纳就业的能力和对地区经济的带动性有待进一步提升。服务业方面，部分新城有轻二产、推三产的趋势，但是支撑第三产业或 2.5 产业发展的制造业及人口基础不足，部分新城商务楼宇空置率达 50%。

优质公共服务难以满足人口需求。新城社会事业、公共服务、社会管理的发展相对滞后于基础开发建设，尤其缺乏高品质、品牌化生活服务和公共服务，与不断膨胀的人口规模、日益多元的人口结构所产生的需求不相适应，一定程度上导致产业导入和人才导入难以同步。例如松江、嘉定等人口导入较快的新城基础教育设施建设压力较大；奉贤新城无三甲医院，青浦、南汇只有一家；奉贤新城仅有两家五星级酒店，均为本土品牌。

（二）原因分析

资源配置与发展期望不匹配。客观上，新城功能的形成需要一定时间的沉淀，国外新城成型基本要经历 30 年左右的时间，而上海新城发展仅 10-20 年的时间。主观上，近年来市级层面对新城的发展不够重视。新城作为城市空间布局优化和功能提升的重要节点和抓手，需要大格局规划、大项目引领、大体量投入。

但是，市级层面在规划导向上，容积率和公共服务设施配置标准仍然存在明显的城乡差异，将新城作为“乡”而非“城”；在资源投入上，土地指标、资金投入、项目安排、政策扶持等倾斜力度仍不够，新城开发建设领导小组运作虚化，2011 年之后再无出台针对新城的政策文件。

功能定位与空间关系不匹配。理念上，早期卫星城、一城九镇和“1966”的空间布局着眼于疏解中心城区功能、构建城乡融合的城市空间体系。但是，在江浙邻沪地区快速发展，而中心城区的持续扩张蔓延是国际各大都市普遍规律的内外双重夹峙下，新城发展空间受到挤压，以疏解上海主城区人口和就业为切入点的新城发展，既无法助力上海提升整体城市能级，也无法更好融入长三角发展。事实上，新城与主城区的发展应该是相互促进、共同壮大的过程，而非“此消彼长”的关系。

当前，中心城第二产业已经基本转移到了郊区，中心城（不含浦东）第二产业产值仅占全市 6%，主要集聚的是吸纳就业人口较多的第三产业。但是主城区第三产业经济密度和产业质量对标其他国际大都市仍有较大的提质增效空间，尚不到“满则溢”的程度。主城区仍然需要郊区新城加强第二产业以支撑自身第三产业效能提升，郊区新城也需要通过加强第二产业来为承接主城区高能级服务业溢出夯实基础。

产业策略与发展阶段不匹配。人口导入的关键在于就业便利和生活宜居。公共服务设施等资源能够通过政府手段导入，而就业岗位则必须遵从市场规律，这正是各新城发展面临的共同瓶颈。

近年来，房地产市场过热，各区急于产业转型，发展第三产业的速度快于新城发展阶段所能承载的能级，导致商务楼宇空置率高，制造业发展空间压缩。

一方面，随着上海产业准入的类别、环保、产出门槛也大幅提升，104、195、198 地块转型成本高、手续多、周期长，好项目引进难度持续增加。

另一方面，新城服务业的集聚能力有待培育。服务业发展有赖于产业和人口基础。新城若要进一步发展研发、总部等高端的生产性服务业和第三产业，以此来实现经济转型升级和高素质人口引进，势必要与制造业形成融合配套，并以较低的商务成本对周边地区进行服务辐射。

交通能级与城市功能定位不匹配。从都市圈交通网络来看，无论是城市轨道交通或是对外铁路干线，上海五大新城目前仍然处于交通末梢节点位置，仅通过轨交与中心城区相联系，而缺乏对周边的快速集疏运体系。

新城枢纽功能迟迟未能建立，交通能级尚不足以支撑独立城市和长三角重要节点功能，对周边新市镇及临沪地区的服务辐射能力不足。

新城开发体制机制不够顺畅。在市级统筹机制弱化的背景下，各区新城开发体制机制也隐含了较多问题，区级管委会及办公室大多落在某一部门、街镇或开发公司，缺乏实质运转的支撑条件，统筹协调功能难以发挥。

例如，新城规划权限在区里，规划变动较为随意。又如，大部分新城既涉及街道也涵盖镇，受行政区划等因素影响，新城各组团难以形成整体统一的规划体系，新城和街镇在城市管理领域的关系尚未理顺，存在管理主体不一、财权事权不明、养护标准和投入参差不齐的状况。

四、“十四五”期间新城发展的功能定位与特色功能

（一）功能定位

“十四五”时期，随着发展环境和背景发生深刻变化，上海新城迎来了新的战略使命，要围绕构建以“中心开花、新城发力、东西联动、南北转型”为特征的空间新格局，大力实施新城发展战略，放大新城在服务新发展格局、强化“四大功能”、打造改革开放新高地、创造高品质生活、改善生态环境质量等方面的关键作用。

新城是上海经济发展的重要增长极。“十四五”是上海强化“四大功能”、深化“五个中心”的关键时期，尤其是在上海建设国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的背景下，新城要充分发挥自贸试验区新片区、长三角一体化等国家战略叠加优势，成为打响“上海制造”品牌的主战场，打造以战略性新兴产业和先进制造业为核心的高端产业引领功能，产业能级、产业链现代化水平再上新台阶，增强经济韧性和产业强度，成为立足国内市场、面向全球市场的经济发展增长极。

新城是上海功能布局的战略新空间。着眼于融入新发展格局、更好地推动长三角一体化发展国家战略，新城要按照长三角城市群的独立综合性节点城市要求，承接主城区功能溢出，强化城市资源要素科学配置和合力流动，推动上海城市结构从单中心向网络化、多中心逐步转变，通过产城融合不断促进全市功能布局互动，形成分工合理、优势互补、格局特色的战略空间。同时发挥新城在城镇体系中的转换枢纽作用，加快促进资金、人才、技术等要素向新城集聚，并有效辐射带动郊区乡村发展，形成城乡融合发展新格局。

新城是人民城市建设的引领样板区。围绕“人民城市人民建、人民城市为人民”的重要理念，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，把新城打造成为近悦远来的高品质未来之城，通过高标准配置城市基础设施、高品质提供城市管理和公共服务、高水平引导居住和产业空间合理布局，建设成为社会主义现代化大都市最现代、最生态、最便利、最具活力的“样板间”。

（二）特色功能

活力之城：以集聚百万人口为目标，加大人才引进力度，增强上海城市发展活力。持续推动新兴制造业集群集聚，与中心城区功能形成有效互动，成为上海城市能级提升、经济持续增长的动力源和增长极。

宜居之城：全面践行人民城市理念，坚持人民群众的城市建设和发展主体地位，合理配置产业要素和生活功能，完善城市功能配套。构建与市民需求相符合的住房供应体系，完善城市交通、教育、医疗、文体等基础设施和公共服务，打造人性化城市、人文化环境、人情味生活，实现宜居宜业。

未来之城：瞄准高品质生活，以智慧城市、海绵城市、生态城市、韧性城市等未来城市理念为建设要求，在新城率先构建智慧交通、5G、工业互联网、物联网等现代化生活生产方式。

其中：南汇新城作为滨江沿海发展廊道上的节点城市，以先进制造、航运贸易、海洋产业为支撑的现代滨海城市，是以“五个重要”为统领，以自贸试验区制度创新、临港新片区特殊经济功能、产业科技创新、智慧文化创新为动力的高能级、智慧型、开放型、创新型现代化新城，成为我国新一轮改革开放的先行试验区。

松江新城作为上海城市的西南门户，沪杭廊道上的综合性节点城市。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，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的现代化宜居城市，率先建成长三角城市群中具有辐射带动作用的综合性枢纽型独立新城。

嘉定新城作为上海城市的西北门户，沪宁廊道上的综合性节点城市，以世界级汽车产业中心为核心、高科技新兴产业为支撑、现代服务业相融合，具有独特人文魅力和科技创新力，到2035年建设成为百万人口规模、功能复合多元的长三角综合性节点城市和现代化生态园林城市，打造科技创新高地、融合发展高地、人文科教高地、智慧交通高地，成为具有较强辐射带动作用的上海新城。

青浦新城作为沪湖廊道上的综合性节点城市，承接支撑虹桥国际开放枢纽和长三角一体化发展示范区两大战略的桥梁纽带。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、引领绿色发展的生态宜居之城，力争建设成为上海对外服务的门户城市、长三角一体化发展的示范城市和面向全球的国际城市。

奉贤新城作为上海南部滨江和沿海发展走廊、杭州湾北岸辐射长三角的综合性服务型核心城市。立足“新片区西部门户、南上海城市中心、长三角独立新城”定位，建设具有独特生态禀赋、创新能力、文化创意的独立之城、节点之城、公园之城、美丽之城和文化创意之都。

五、“十四五”期间推动新城特色发展的思路建议

（一）以“聚人”为基础，因城施策提升新城人口吸纳能力

根据各新城的人口结构，探索制定相关人才导入扶持政策，精准发力。对于松江新城、嘉定新城而言，要重点吸纳外省市来沪人才和大居建设导入的中心城疏解人口。对于青浦新城、奉贤新城而言，更多是吸引本地居民到新城居住。对于南汇新城而言，实有人口和规划人口差距最大，需要在人才导入方面有大的突破。

（二）以“兴业”为根本，做大做强新城核心产业

进一步提升新城的发展模式，着力打造新城核心功能，推动重大项目、功能性项目优先向新城布局，以产业发展带动人口集聚，以产业发展促进城市建设。各新城结合资源禀赋，处理好城区与工业园区的发展关系，促进产业空间与城市空间的一体化协调发展。发挥新城的生态和成本优势，以第二产业的发展来推动生产性服务业和第三产业的发展，提升第三产业能级。

（三）以“赋能”为目标，全面提升新城独立城市功能

着眼于产城融合、职住平衡，在交通、公共服务等配套方面给予新城更大倾斜，建设相对功能独立完善的现代化新城。在交通方面，重点要提升新城综合交通枢纽功能，使得新城交通网络的构架与城市的空间结构相匹配。

松江新城、嘉定新城、青浦新城要继续加强与长三角周边城市的交通联系，奉贤新城、南汇新城，需加快建设连接新城内部板块的交通体系，构建以中运量公交和中运量轨道为骨干的局域公共交通网络。

同时，加强新城与中心城区、新城之间以及新城与主要交通节点间的交通联系，推动两港大道、嘉闵线、沪杭城际线等一批项目加速推进。在公共服务方面，进一步提升新城医疗、教育、文化等各类资源的配套服务能力，尤其是加大优质医疗资源在新城的布局力度。

（四）以“控本”为手段，更好保持新城发展的成本优势

对比中心城区，新城要合理控制商务成本和房价，充分发挥成本优势，吸纳人口和产业。同时，合理控制新城开发建设节奏和成本，避免简单的“摊大饼”式拓展，在打造新城增量开发空间的同时，以增量带动存量，提升土地利用效率，加强对低效用地和供而未用地的管控。

注重新城区与老城区的衔接，消除新城区与老城区在空间上的分割和建设落差，统筹新城空间规划和项目布局，带动老城区改造升级。

（五）以“聚焦”为原则，处理好新城和周边镇的关系

五大新城中，奉贤新城起步虽晚，发展速度很快，奉贤集全区之力发展新城，推动资金、土地指标、公共服务等资源向新城集聚。松江新城、嘉定新城、青浦新城属于组团式发展，各区新城以外的区域亮点较多，如松江的九亭、泗泾，嘉定的南翔等，与新城存在竞争关系，反而在一定程度上弱化了新城功能。

南汇新城受到临港新片区政策利好和推动，但新城的概念有所弱化。在“十四五”期间，建议各区要进一步凸出新城的核心地位，在区域各发展板块间有所侧重和取舍，推动资金、土地指标、产业资源、公共服务等各项资源要素更多的向新城集聚，加快新城的功能和品质提升。

（六）以“放活”为支撑，增强新城开发建设的自主权

“十四五”期间，市区要加强合力，共同推进新城发展。市级层面要加大对新城发展的统筹考虑和战略谋划，推动新城发展与国家战略的对接融合。区级层面要进一步完善协调推进机制，强化对新城开发建设的统筹和管理，理顺新城开发公司、新城所涉及街镇、工业园区管委会等各方主体的关系和职责分工，避免开发建设、产业发展和城市管理互相割裂，要推动城市各项功能有机统一、融合发展。此外，要进一步增强新城开发建设的自主权。如在规划管控方面，对于新城范围内的战略留白区，可结合开发时序，对留白区企业适当松绑，给予区级一定的自主决定权。