

上海五大新城打造独立综合性节点城市研究

王丹 彭颖 柴慧 谷金 郑露莽¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】: 长三角在国家新发展格局中具有特殊地位,承担着突出重围和引领增长的战略使命。五大新城地处上海市域,连接上海周边城市,是上海辐射带动长三角城市群的重要支撑点。将五大新城打造成为独立综合性节点城市是上海成为国内大循环的中心节点、国内国际双循环战略链接的重要举措,将有助于上海增强辐射带动功能。

【关键词】: 五大新城 独立综合性 节点城市

【中图分类号】: F127.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)04-0059-006

一、打造独立综合性节点城市是上海城市发展的时代要求

上海新城建设经历了3个发展阶段:第一阶段是建设“卫星城”,主要目的是疏解中心城区人口,扮演“卧城”角色,但也导致了人口流动的“钟摆现象”,带来了巨大的交通压力。第二阶段是建设“郊区新城”,主要目的在于解决职住平衡的基础上,打造相对独立、功能完善、各具特色的中等规模城市,“构建反磁力中心”,培育新增长点。但由于全市建设重心仍在中心城区,新城建设成效与目标要求仍有一定差距。当前上海新城建设进入了以打造“独立的综合性节点城市”为目标的第三阶段,新时代经济高质量发展和长三角一体化的宏观战略背景赋予了新城建设新的历史使命和要求。

(一)从区域视角看,把五大新城打造成为独立综合性节点城市是上海更好服务长三角一体化发展战略的重要举措

长三角在国家新发展格局中具有特殊地位,承担着突出重围和引领增长的战略使命。五大新城地处上海市域,连接上海周边城市,是上海辐射带动长三角城市群的重要支撑点。将五大新城打造成为独立的综合性节点城市是上海成为国内大循环的中心节点、国内国际双循环战略链接的重要举措,将有助于上海增强辐射带动功能,凸显龙头地位。同时,要求新城发展不再作为中心城区的依附,而应具有独立性,成为能独立与上海周边城市进行流量交互,协同发展的战略新空间。

(二)从经济视角看,把五大新城打造成为独立综合性节点城市是拓展上海发展空间、培育新增长极的战略需要

上海要率先实现高质量发展,全面提升城市能级和核心竞争力,亟待培育新增长极。当前,五大新城正处于加速发展期。立足较好的城市建设基础、相对充沛的开发空间,将五大新城打造成为独立的综合性节点城市将有助于营造上海城市发展的新“动力”,构筑上海发展新优势。同时,要求新城构建完备的经济、社会、服务、创新、生态等综合性功能,实现自我循环发展。

(三)从规划视角看,把五大新城打造成为独立综合性节点城市是上海构建多中心空间布局体系和促进城郊协调发展的必然

¹**作者简介:** 王丹,经济学博士,上海市人民政府发展研究中心城市处处长。

彭颖,上海市人民政府发展研究中心城市处研究人员。

柴慧,上海市人民政府发展研究中心城市处研究人员。

谷金,上海市人民政府发展研究中心城市处研究人员。

郑露莽,上海市人民政府发展研究中心博士后工作站研究人员。

要求

面向 2035,上海将需构建“网络化、多中心、组团式、集约型”城市发展格局。将五大新城打造成为独立的综合性节点城市将有助于加快构筑上海城市空间网络,推进上海城市发展从单中心向多中心发展转变,进而有利于加快市郊协调发展,促进全市高质量发展。同时,要求新城具有较强的联通性,成为城市网络中的关键节点,辐射带动周边城市和城镇发展。

二、打造独立综合性节点城市需要明确新城的性质和辐射范围

节点是相对网络而言的,节点城市根植于城市网络体系。全球城市相关理论表明,在城市网络中具有集聚辐射功能的城市才能成为节点城市,其辐射影响力的大小取决于两大关键因素:一是在城市网络体系中的层级;二是辐射服务通道的经济承载力。

(一)从节点层级看,五大新城应定位于上海大都市圈城市网络体系中的次区域节点城市

节点城市的节点层级与其经济规模、功能能级、联通广度以及辐射范围密切相关。除了纽约、伦敦、东京等顶级全球城市依托其庞大的经济规模、强大的城市功能和广泛的全球联系,成为全球性节点城市外,大多数节点城市均为区域性或次区域性节点城市,不同层级的节点城市发挥着不同的作用。作为世界级大都市圈,上海大都市圈城市网络中的综合性节点城市主要有 3 个层级,第一层级是全球性节点城市,主要是上海中心城区;第二层级是区域性节点城市,主要是苏州、宁波、南通等中心城市;第三层级是次区域性节点城市,主要是昆山、太仓、常熟等城市。五大新城在总体上应属于第三层级的综合性节点城市,但在某些专业性城市功能上可打造成为区域性节点城市。应根据这一定位来规划布局新城的相关功能和配套设施。

(二)从辐射通道看,五大新城应分别对应上海 5 条对外通道和经济走廊,着力构筑各通道上的枢纽节点

经济走廊是节点城市发挥辐射带动作用的基础和依托,一般以交通通道为支撑。五大新城应根据各自的地理位置,分别依托相应的交通通道,打造特定的经济走廊,形成各自的辐射范围。其中,嘉定新城应依托 G15、G2、沪宁铁路等智能经济走廊,主要辐射长江南北的苏州、南通地区;青浦新城应依托 G50、S58 等生态经济走廊,主要辐射太湖南北的苏州、湖州地区;松江新城应依托 G60、S32 等创新经济走廊,主要辐射杭州湾北岸的嘉兴、湖州地区;奉贤新城应依托 G15 和杭州湾大桥沿线的先进制造走廊,主要辐射杭州湾南岸的宁波、绍兴等地区;南汇新城应依托海港空港和跨海交通走廊,主要辐射舟山、宁波地区和连接全球市场。

三、当前五大新城存在“三个不足”和“六个短板”

综合性节点城市的主要特征是具有一定的独立性、广泛的连通性和较强的辐射性,从这一要求看,目前五大新城存在着 3 个方面的明显差距:一是独立性不足。五大新城对中心城的依附度较高,尤其是在公共服务、要素投入和基础设施建设等方面对中心城区依赖较大,缺少自我发展的意识和能力。二是连通性不足。当前五大新城的对外交往和人流、物流、资金流、信息流主要集中在与中心城区的单向联系上,新城与上海周边城市、新城与新城之间联系薄弱。其中,长三角周边城市与上海之间的通勤联系主要是以周边城市人员在沪中心城,如漕河泾、徐家汇、人民广场、陆家嘴等地就业为主,流入新城的较少,而由于新城与周边城市的产业雷同较突出、合作基础薄弱,产业跨城协作仍处于起步阶段。三是辐射性不足,近年来,五大新城主要是以区级行政中心的定位来推进建设,产业功能和服务功能发展仍偏慢,行政化、内敛化发展特征明显,主要为本行政区内的企业和居民服务,面向区域的综合服务能力不足,各种资源要素流量流入大于流出,对周边城市缺乏吸引力、辐射力和带动力。

之所以有上述差距,主要是五大新城的建设和发展存在“六个缺”:

一是“缺规模”。城市的经济和人口规模是决定其辐射力和影响力的重要基础。目前，五大新城无论是经济规模还是人口规模，都与独立的综合性节点城市要求差距明显。从经济规模看，五大新城与周边城市相比落差明显。据估算，松江新城 2019 年的 GDP 分别为昆山的 20.3%、太仓的 61.9%；青浦新城 2019 年的 GDP 分别为昆山的 10.8%、太仓的 32.8%。从人口总量看，五大新城与预期目标差距较明显。目前，五大新城的常住人口密度平均在 0.6 万人/平方公里左右，远低于中心城区 2.3 万人/平方公里的平均密度。五大新城常住人口规模在 30 万~75 万之间，仅青浦新城(59.01 万)、松江新城(76.5 万)突破 50 万，总体与百万人口目标相去较远。因此，综合实力不够，难以形成“生产力”。

二是“缺特色”。城市的功能优势是增强其资源要素吸引力，增强其辐射力的关键因素。回顾新城前两轮的发展，要么是以产业园区和房地产开发建设为主，要么以市政设施和基本公共服务设施导入为主，在功能建设上的力度明显不够。因此，尽管五大新城的城市形态有了很大改观，但特色功能打造相对滞后。特别是与新城比邻的上海周边城市在快速发展中塑造的大规模特色产业集群相比(如昆山在光电经济和产业科创中心建设方面已形成基础优势，太仓正依托其新材料和先进制造基础加快在航空经济的布局)，新城特色产业集群的影响力和辐射力不足。当前，五大新城当中，除南汇新城外，多数新城对打造成为综合性节点城市的具体操作路径较为模糊，功能和产业特色仍不清晰。松江新城虽依托 G60 科创走廊建设加快产业功能提升，但产业集群规模仍然偏小、特色标识尚不突出；奉贤新城虽然形成美丽健康城区特色，但产业高端化和规模效应不够；嘉定新城、青浦新城产业迭代更新偏慢，产业创新引领力不足，现状产业呈现小、低的特点。

三是“缺交通”。广泛交通联系和区域交通枢纽地位是构筑城市流量经济节点功能的重要保障。目前，五大新城对外联系主要以国道公路干线为主，连接长三角的对外交通特别是轨道交通较为薄弱，尚无一条城际快线，区域交通枢纽地位尚未形成，对外联系的广度、密度和便捷度存在明显短板。当前，周边的临沪城市，基本都有综合性交通枢纽，但五大新城中仅有松江新城设有高铁站，其他四城均无高铁或城际轨道站点。松江新城其日停靠车次和年旅客发送量约为 60 车次/日，193 万人次/年，既低于同处于沪杭线上的嘉善县(68 车次/日，292 万人次/年)，更远低于同等人口规模的昆山市(220 车次/日，1185 万人次/年)。同时，新城与新城之间交通联系薄弱，特别是缺乏将各新城串联起来的环状轨道交通线路，使得新城无法成为枢纽型交通节点。据测算，各新城之间利用轨道交通的平均通勤时间需要 2 个小时，通勤效率较低。

四是“缺设施”。完备的公共服务、功能设施等促进城市自我循环、独立发展的重要支撑。目前，新城各类服务设施均存在缺口。一方面，教育、医疗、科研院所等公共服务设施供给不足。调研发现，松江新城、嘉定新城对儿童专科医院的需求迫切；松江新城对高中教育资源导入的需求强烈；与新城产业功能相匹配的中、高等科研院校尚不足。另一方面，标志性功能设施的数量、规模和影响力不足。青浦新城尚无一家大型剧院、美术馆和音乐厅。尽管嘉定保利剧院、奉贤九棵树文化艺术中心、松江广富林遗址公园等已对近沪城市形成一定吸引力，但布点较散，尚未形成规模效应。因此，新城的高等级公共服务仍严重依赖中心城区，尚不能自我满足，更难以以为长三角城市提供服务。

五是“缺政策”。特有政策是加快新城发展，促进资源要素集聚的重要催化剂。目前，新城缺乏以建设综合性节点城市为目标的导向性政策，前期发展所出台的系列支持政策总体上未能落实，或因缺乏配套细则而无法操作。同时，各新城的产业发展、住房安居、资金投入等政策基本相似，新城特色功能定位不明晰，城市建设标准与中心城区不一致，阻碍了资源要素集聚。对于“需要什么样的人”“什么样的人来”“人到新城来干什么”等问题，各新城尚不清晰。此外，由于缺乏特定政策的有效支持，五大新城仍以区行政中心的角色自我演进发展，可调资源不足，导致新城与中心城的精品意识和精细化管理要求差距明显。

六是“缺总部”。新城要对周边城市形成一定的辐射作用，必须要有大型企业总部入驻。从国际上看，很多世界 500 强企业总部都落在国际大都市的周边城镇。缺乏大企业总部不仅限制了新城的经济流量和人口流量，而且抑制了新城产出水平和经济规模的提升。以南汇新城和松江新城为例，由于缺乏大型总部、围绕大型总部的产业集群化程度尚不够等原因，临港产业区和松江经济技术开发区的工业产值仅分别为昆山经济技术开发区的 1/4 和 1/3。

四、处理好三大关系

在城市网络体系中，节点城市要发挥流量经济节点功能，必须处理好与高层级、同层级和低层级节点城市的关系，实现不同层级节点城市间经济流量的高频交互，发挥核心枢纽作用。五大新城要打造成为独立的综合性节点城市，必须重点处理好三大关系：

一是新城与中心城区的关系，核心是处理好全市产业布局问题。上海中心城区要建成“五个中心”的核心区，需要进一步集聚国内外资源，提升城市能力；而五大新城打造综合性节点城市，也需要集聚相应的资源。如果处理不好，有可能形成相互争夺资源、自我竞争的现象。因此，必须统筹好全市产业和城市功能的布局，既不能因中心城区提升核心功能而制约新城建设，也不能因新城建设影响中心城区核心功能提升。可以将五大中心的功能进行细分，将部分细分功能布局在五大新城，从而形成中心城区与五大新城功能互补、错位发展的格局。

二是新城与新市镇的关系，核心是要解决好上海全市人口布局问题。五大新城要提升辐射力和影响力，需要集聚较大规模的人口；而乡村振兴中的新市镇建设同样需要有一定的人口集聚度，两者在人口布局上存在一定的矛盾。从近年来各新城的新增人口来源看，10%来自中心城区，49%来自本区城镇化人口。随着上海人口总量持续下降，未来新城和新市镇的人口矛盾还会进一步突出。因此，必须统筹考虑全市的人口布局和人口政策，既要保证五大新城形成一定的人口规模，又要避免新城人口的过度集聚，影响新市政建设和乡村振兴。为此，需要在全市人口政策上适当调整，引导外来人口向新城流动。

三是新城与新城的关系，核心是解决好交通布局问题。五大新城要建成综合性节点城市，不仅要临近上海的周边城市形成辐射作用，而且对上海市域范围的其他新城也要有一定的辐射作用。为此，需要加强新城与新城之间的交通联系，特别是轨道交通联系。要优化市域轨道交通布局，改变目前以中心城区为中心向周边放射状扩散的轨道交通格局，构建以五大新城为次级交通枢纽节点的网络状轨道交通体系，促进新城与新城之间的要素流动。

五、形成专业性功能特色，实现错位发展

发展专业性功能特色与建设综合性节点城市的目标是不矛盾的。“综合性节点城市”当中的“综合性”主要体现在节点城市的基本功能和配套服务比较完备，能够独立地满足城市的各种生产和生活需要，但不排斥在产业和功能上形成特色。对节点城市来说，没有特色就没有集聚度。上海大都市圈范围内城市密集，产业雷同现象突出，特别是上海市域面积只有6400多平方公里，如果五大新城在产业和功能上没有形成各自的特色，就会争抢资源，相互掣肘，恶性竞争，形成不了节点城市所需要的集聚度和辐射力。

从目前的基础和条件看，在五大新城中，只有松江新城起步较早、发展较为成熟，有可能培育出多维度的专业性功能特色，形成综合性功能特色，其他4个新城都应依托各自优势，打造专业性功能特色，建成上海大都市圈内专业特色鲜明、富有吸引力和影响力的节点城市。具体来看：

松江新城应依托相对完备的产业体系、“上海之根”历史文化底蕴、G60科技创新走廊和大学城资源，以科教和双创为动力，建成集产业、科技、文化、旅游于一体，具有综合性功能特色的节点城市。

南汇新城应充分利用面向大海、海空港齐备的区位条件和临港新片区的政策优势，大力发展以海洋经济为特色的节点城市，争取建成全球海洋经济中心城市。

青浦新城应充分利用长三角生态绿色一体化示范区建设契机，导入具有全国乃至世界影响力的会展、科教、医疗等资源，建成以绿色产业和高端服务功能为特色的节点城市。

嘉定新城应依托雄厚的汽车工业基础、丰富的智能应用场景和新经济优势，强化产业集聚和价值链延伸，建成以智能汽车和新经济为特色的节点城市。

奉贤新城应依托“东方美谷”产业集群、杭州湾沿岸新能源新材料工业基地和浙江实力雄厚的民营经济，夯实对接浙江的门户地位，建成以新材料和民营经济为特色的节点城市。

六、充分发挥政府第一推动力作用

（一）制定和完善产业和功能布局规划，引导重大项目布局新城

要结合“十四五”规划编制，按照五大新城打造综合性节点城市的要求，对上海全市产业和功能布局进行重新规划，明确各新城的产业和功能特色。在此基础上，向五大新城合理疏解中心城区的部分功能，并引导重大功能性项目向新城布局。同时，要引导和鼓励上汽、华谊等市属大企业集团将总部迁入嘉定、奉贤等新城，发挥龙头企业对新城发展的牵引作用。

（二）优化市域交通规划，加强新城对外交通网络建设

要按照将五大新城建设成为交通枢纽节点的要求，优化完善市域交通规划；规划建设以五大新城为节点的城际轨道交通线，形成连接长三角的交通枢纽；启动规划串联五大新城的郊区轨道交通环线，打造新城“十字形”轨道交通节点；启动研究连接大小洋山和舟山的跨海通道，打通临港新城的对外陆路通道。

（三）按照建设综合性节点城市要求，高起点编制五大新城规划

要按照对长三角具有辐射带动作用的要求，提高五大新城的规划建设标准和基础设施、公共服务配套标准；按照独立城市的要求规划建设高品质、富有活力的城市中心，提高城市的标识度和吸引力；启动五大新城的旧区改造，提升城市面貌和生活品质；完善新城城区交通规划，形成畅通、便捷的城内交通。

（四）进一步下放权力，赋予新城更大的发展自主权

要以“新城事、区里办”为导向，进一步深化行政审批制度改革，在规划、土地、投资、民政、物价等方面给予五大新城更大的建设和管理自主权，改变“郊区”的自我意识和“跑市里”现象。要将自贸试验区和临港新片区的一些改革举措优先向五大新城复制推广，积极鼓励五大新城在政府管理上进行制度创新。

（五）研究出台支持新城建设独立综合性节点城市的政策举措

一是研究制定引导人口向新城流动的政策。支持新城根据新发展定位，结合实际制定重点人才目录，对于目录中人才实施有力的政策支持。二是加大资金政策支持，实施新城范围内的“土地出让金返还”政策，加大新城交通基础设施、市政公建配套、改革试点项目市级投资力度和出资比例，研究成立上海新城建设基金和发行上海新城建设特别债券。三是强化土地政策支持。集中推进一批新城战略留白地成片解锁、容积率调整工作，加强对新城新增建设用地指标的保障支持力度，推动轨道交通站点周边及生态廊道的混合用地试点，研究制定有利于盘活存量产业用地的税费制度。

参考文献：

[1]上海市人民政府.上海市城市总体规划(2017-2035年)[M].上海：上海科学技术出版社，2018.

-
- [2]周振华.全球城市：演化原理与上海 2050[M].上海：格致出版社，2017.
- [3]赵维良，韩增林.城市网络：形态、功能及治理[J].当代经济管理，2016,38(3):69-73.
- [4]晏龙旭，王德，张尚武.城市中心体系研究的理论基础与分析框架[J].地理科学进展，2020,39(9):1576-1586.
- [5]全德，戴筱颀，李贵才.打造全球城市一区域的国际经验与借鉴[J].国际城市规划，2014,29(2):83-88.
- [6]上海社会科学院课题组.提升郊区新城综合性节点城市功能的举措研究[R].专项课题，2020.
- [7]张捷，赵民.“理想城市”的理性之路——论新城百年实践及我国未来的新城建设[M].上海：同济大学出版社，2017.
- [8]陈劲松主编.新城模式：国际大都市发展实证案例[M].北京：机械工业出版社，2006.
- [9]张捷，赵民编著.新城规划的理论与实践：田园城市思想的世纪演绎[M].北京：中国建筑工业出版社，2005.
- [10]哈利·邓·哈托格主编.上海新城：追寻蔓延都市里的社区和身份[M].上海：同济大学出版社，2013.