

上海“五个新城”差别化发展政策研究

朱建江 杨传开¹

(上海社会科学院 200020)

【摘要】:立足长三角城市群、上海市域和“五个新城”所在区,结合“五个新城”发展实际,充分考虑“五个新城”的发展条件、发展基础和发展阶段,挖掘各自比较优势,按照独立的综合性节点城市定位要求,因地制宜、因城施策,既要注重“五个新城”与中心城区的差别化政策,更要强调“五个新城”之间的差别化政策,还要考虑“五个新城”与周边苏浙城市的政策差异,促进“五个新城”发展的差异化、特色化和协同化,提升新城发展质量和发展品质。

【关键词】:五个新城 差别化发展 新城建设

【中图分类号】:F291.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2022)02-0057-009

加快“五个新城”建设是上海在立足新发展阶段、实践新发展理念、助力构建新发展格局背景下,寻求新发展动力、培育新增长空间、优化市域空间结构、促进上海都市圈和长三角一体化高质量发展的关键抓手。上海新城建设起始于1950年代,从规划建设卫星城、到建设“一城九镇”及“1966”城乡体系等,经历了多轮探索实践,形成了卫星城、综合性城市、综合性节点城市和独立的综合性节点城市4个发展阶段。当前,新城建设如火如荼加快推进,但还普遍面临着功能定位求全、人口集聚目标实现难度较大、产业定位雷同、高等级公共服务配套不足、交通能力不足、发展的体制机制不完善等诸多共性问题。同时“五个新城”的发展阶段、发展定位、发展条件以及区域发展机会、外部环境等都存在差异,因此,有必要结合每个新城的实际制定差别化发展政策,这对于高质量推进“五个新城”建设具有重要意义。

一、“五个新城”实施差别化政策需要解决的问题

“五个新城”经过近20年发展,取得了一定成效,但对标独立的综合性节点城市内涵,仍面临一些问题,在未来差别化政策的制定中,应当予以重点关注。

(一)功能特色不突出

城市功能定位是在对城市自身优劣势、区位条件、外部环境等深入分析的基础上,通过确定城市在区域当中的区位,使城市在区域中占据一个独特的位置,获得更大城市竞争力的过程。城市功能定位要求抓住城市发展的主要方面,不能面面俱到,避免“就城市论城市”,要从区域的角度看一个城市的作用和特点,包括城市与区域的关系、城市与城市的分工。然而,基于城市功能定位的理论基础和对标“独立的综合性节点城市”的内涵,“五个新城”虽已确定了其功能定位,但总体来看,依然存在着一一些不足,突出表现为“就新城论新城”、功能定位“过于求全”,这就要求在未来差别化政策制定中,应结合每个新城的实际,进行差别化的引导。

¹**作者简介:**朱建江,上海社会科学院城市与人口发展研究所所长,高级经济师。杨传开,理学博士,上海社会科学院城市与人口发展研究所副研究员。

一是“五个新城”已确定的功能定位，总体上还是局限于“就新城论新城”，没有把“五个新城”放到长三角一体化、上海市域、“五个新城”所在区中去考虑。例如，现在“五个新城”的功能定位，很少涉及与上海中心城区的功能衔接和与周边苏浙城市的功能衔接，也很少涉及与“五个新城”所在区的新市镇、乡村之间的功能衔接。“五个新城”功能定位本质上属于“五个新城”在上海市域、周边城市、所在区中的功能分工。因此，“五个新城”功能定位离开上海市域、周边城市、所在区“就新城论新城”的功能定位，与将“五个新城”建设成为独立的综合性节点城市的目标定位是有距离的。

二是“五个新城”功能定位“过于求全”，城市功能特色不突出。当前有关“五个新城”的功能定位过于宽泛，对新城功能特色考虑不够充分，缺乏具体表述；对于新城产业布局分工，缺乏自上而下的具体指导意见，存在争抢项目落地的问题；同时，产业发展多基于原有轨迹，产业雷同现象严重，差异化发展不突出，这在一定程度上弱化了特定产业资源在特定新城的集聚，从而不能彰显新城各自特色，不利于形成协调发展的整体态势。例如，目前“五个新城”中有4个新城把汽车产业作为发展的重点产业：其中嘉定新城提出打造长三角新能源智能汽车“硅谷”，构建汽车“新四化”千亿元级产业；松江新城提出打造千亿元级新能源汽车产业集群；奉贤新城提出加快智能网联汽车及核心零部件产业集聚；南汇新城提出到2025年，智能新能源汽车产业集群产值达到2000亿元。此外，有4个新城把生物医药作为重点产业，有3个新城把人工智能作为重点产业。

（二）产业定位雷同

总体上看，“五个新城”的产业基础较好。从总量看，新城及产业协同区规模以上工业总产值合计约1.2万亿元，占全市工业比重约35%，有力支撑了上海产业发展；从体系看，在上海产业地图的指引下，新城依托优势产业，持续向特色化、集群化方向发力，初步构建起特色产业名片；从创新看，产业创新资源加快集聚。但对比昆山、吴江、太仓、嘉善等苏浙近沪县市，新城产业发展存在一些短板。

一是产业能级总体不高。从工业产值看，昆山处于全国工业百强县榜首，2020年工业总产值突破万亿元规模，明显高于嘉定(5352亿元)、松江(4159亿元)、奉贤(1902亿元)、南汇(临港)(1703亿元)、青浦(1591亿元)。

二是产业品牌不够响亮。新城产业品牌在长三角乃至全国的竞争力和影响力不够强，龙头型、总部型、科技型高成长性企业较为缺乏，大企业、大项目带动上下游产业链发展的能力不强。同时，部分新城产业定位较多，主导产业在全市的显示度不够。

三是产业发展方向重叠。根据“五个新城”的“十四五”规划，“五个新城”产业布局存在发展方向重叠的问题，不利于未来产业的集聚发展，如有关氢能产业的发展，嘉定新城提出“嘉定氢能港”，青浦新城提出打造“氢能产业园”，南汇新城提出“培育氢能产业”（表1）。

四是产业空间及配套不强。新城产业空间受限，部分新城将产业用地调整为商办、住宅用地，发展产业的积极性不高。同时，轨道交通、人才公寓等产业配套服务不足，存在职住分离现象。

（三）人口集聚难度较大

一是“五个新城”的人口增长速度较慢，人口集聚效果不理想。人口从1990年代启动“五个新城”建设初期的90万人增加至2019年的241万人，20多年间，年均增加约7.5万人，平均每个新城年均增加仅1.5万人左右。目前，“五个新城”人口规模仍然偏小，距离前期规划目标以及“十四五”规划的目标仍有一定差距，不少新城表示人口集聚压力较大。另外，“五个新城”仍缺乏足够的高层次人才来支撑产业发展，高层次人才比例明显不足，外来人口比重较高，2019年，松江、青浦、嘉定、奉贤外来常住人口占常住人口的比重分别提高到60%、57.9%、56.7%、49.9%，远高于上海40.3%的全市平均水平。

表1 新城有关氢能产业发展的规划

新城	有关氢能产业发展的规划
嘉定新城	联动推进世界级汽车产业中心核心承载区建设，围绕打造具有标杆效应的“国际汽车智慧城”，以嘉定氢能港、汽车新能港和汽车创新港等为载体，强化政策支持和资源统筹，持续提升“一城一名园”品牌效应，打造万亿元级汽车产业集群，基本形成国内一流、长三角领先的新能源智能汽车自主创新示范区
青浦新城	氢能产业园：规划面积 2.4 平方公里，大力发展氢燃料电池商用车、系统及零部件、加氢站等氢能主体产业，加快氢能基础设施建设、加强核心技术研发、推广氢能技术应用，逐步构建从加氢站建设、燃料电池及动力系统，到氢能整车的氢能汽车全产业链，打造绿色低碳、循环利用的氢能经济生态圈。计划“十四五”期间吸引新项目投资 20 亿元。
南汇新城	发展战略性新兴产业，全面落实国家氢能战略，打造全产业链模式。建设好中日(上海)地方发展合作示范区，发挥临港新片区氢产业园优势，补强国内氢能自主研发能力，建立跨界融合的燃料电池产业生态。打造氢能源汽车产业链，重点推动氢能燃料汽车应用示范，探索氢能电池整车制造

二是“五个新城”的人口密度较低。2019 年，嘉定新城、青浦新城、松江新城、奉贤新城、南汇新城的人口密度分别为 3636 人/平方公里、3842 人/平方公里、4987 人/平方公里、5449 人/平方公里、932 人/平方公里，远低于中心城区(2.3 万人/平方公里)平均人口密度和新城规划人口密度(1.2 万人/平方公里)。人口密度过低，不具备大城市应有的城市形态，也不利于生活服务业的发展，尤其是高端生活服务业的发展。

三是“五个新城”普遍面临“人从哪里来”的问题。2019 年，青浦新城仅有 35 万人，规划 2025 年增加到 55 万人，平均每年增加超过 3 万人；南汇新城仅有 32 万人，规划 2025 年增加到 70 万人，平均每年增加超过 6 万人。如此快速的人口增长规划，人从哪里来的问题显得十分关键。从整体看，新城人口来源主要有 3 个方面，分别是中心城区人口的导入、本地城镇化人口的导入以及外来人口的导入。首先，经过 20 多年的发展，借助大居建设等途径新城导入了一部分中心城区人口，但人户分离现象较为严重，人口导入成效并不显著。随着未来中心城区旧改以货币安置方式为主，进一步借助大居建设等行政性手段导入人口的可能性不大。其次，“五个新城”所在区的城镇化进程已基本结束，也不足以提供大量的导入人口。另外，随着全国人口增长趋势的减缓以及人口向中西部地区的回流，上海外来人口的增速在减缓。“七普”数据显示，上海外来人口增速在全国 31 个省、市、自治区中最低。在前期外来人口增长较快的背景下，“五个新城”人口的集聚效果尚且不明显，在当前流动人口增速降低的背景下，加快人口集聚或将面临更大难度。

(四)高等级公共服务不足

一是“五个新城”教育医疗卫生资源紧缺。“五个新城”已初步形成比较完整的基本医疗卫生服务体系，但与全市平均水平相比较，除嘉定新城外，新城的优质医疗卫生资源还比较紧缺，同时“五个新城”的医疗卫生资源发展水平存在差异，青浦、奉贤新城缺少三甲综合性医院，南汇新城缺乏区级医疗卫生中心和中医院。另外，新城教育资源比较紧缺，特别是优质教育资源比较缺乏。例如，松江现有市重点高中 2 所，缺少优质民办学校，现有优质教育资源的数量和质量，难以满足广大学生和家長对多元化教育的强烈需求。同时，新城范围内大居配套项目建设的滞后，导致教育资源的紧缺。新城的公共服务人才比较紧缺。

二是“五个新城”高等级公共服务设施偏少，对中心城区的依赖度较高。各新城类似嘉定保利大剧院、奉贤九棵树文化艺术中心等高级、专业性的公共功能设施还不多，新城标志性功能设施的数量、规模和影响力不足，高等级公共服务仍然严重依赖中

心城区，尚不能自我满足，更难以辐射长三角。现在“五个新城”规划的教育、医疗资源多为中心城区优质学校、医院的分校、分院，这在一定程度上没有摆脱对中心城区的依赖，未来是否能够有效带动新城公共服务质量的提升，具有较大的不确定性。

三是“五个新城”普遍缺乏高等级的商业配套。各新城高等级酒店、餐饮品牌店、奢侈品商店、体育健身俱乐部、商业化文化消费等缺乏。造成这些情况的原因是，“五个新城”空间尺度紧凑性不够，建筑密度过低，人口密度过疏和人口规模过小。尽管“五个新城”所在区常住人口规模已不小，但人口分布过于分散，以致造成在一个特定的空间范围里，市场需求规模太小，难以支撑高等级商业配套，从而导致“五个新城”高等级商业配套长期依赖中心城区。

(五) 对外交通辐射能力薄弱

一是新城对外交通辐射能力薄弱。目前，“五个新城”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，周边苏浙临沪城市，基本都有综合性交通枢纽，但“五个新城”中仅松江新城、嘉定新城设有高铁站，其他三城均无高铁或城际轨道站点，其中，青浦新城目前没有铁路通过。从对外辐射能力看，松江新城对外辐射能力虽相对较强，但从高铁经过频次看，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)。南汇新城定位为“链接全球、辐射长三角”，但现尚无直接联系全球的对外交通门户，与浦东国际机场的联系主要依托 G1503 和两港大道，平均交通耗时约 40 分钟。

二是新城与新城之间交通联系薄弱。“五个新城”作为上海大都市圈的第一圈层，必须强化新城之间的联系，但目前新城之间的交通联系比较薄弱，特别是缺乏将各新城串联起来的环状轨道交通线路，这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。同时，部分新城与中心城区的联系也不够便捷。例如，南汇新城与中心城区距离约 75 公里，主要通过 G1503 高速、S2 高速和轨道交通 16 号线进行联系，耗时约 1.5 小时，而上海到苏州、嘉兴的动车只需半小时，新城的交通吸引力有待大幅提升(表 2)。

三是“五个新城”轨交站点密度偏低，交通与用地耦合程度较弱。整体来看，2020 年，上海中心城区(外环内)地铁站密度为 0.43 座/平方公里，而郊区(外环外)地铁站密度仅为 0.02 座/平方公里，相差 20 余倍，市郊轨道交通建设完备程度大大低于中心城区。就新城内部而言，轨交站点的密度也较低，如南汇新城现核心区域轨交站点密度不足 0.46 座/平方公里，无法有效培育支撑城市发展的人流量。同时，轨交站点综合开发不足，对周边用地的带动作用尚未发挥，书院站距离书院镇约 2 公里，距离万祥镇约 3.5 公里，完全站城分离。

表 2 新城交通吸引力比较

交通路程	交通时间	交通方式
嘉定新城至人民广场	60 分钟	驾车
	54 分钟	轨交
青浦新城至人民广场	68 分钟	驾车
	60 分钟	轨交
松江新城至人民广场	65 分钟	驾车
	70 分钟	轨交

奉贤新城至人民广场	74 分钟	驾车
	95 分钟	轨交
南汇新城至人民广场	90 分钟	驾车
	85 分钟	轨交

(六)政策配套不够精准

一是“五个新城”虽然被定位为“独立的综合性节点城市”,但其财权、事权与周边苏浙的城市相比还存在一定差距。在放权赋能方面,昆山、太仓等城市在规划、审批等方面本身拥有更多的自主权和统筹权,如昆山拥有在城乡规划建设、国土资源规划、基础设施建设规划等一级规划权限。同时,这些县市又最大限度地向辖区内的开发区放权,如昆山对昆山开发区、昆山高新区、花桥经济开发区、旅游度假区实行放权,按照“成熟一批、划转一批”的原则,将确定的审批事项划转至开发区管委会,由开发区行政审批局代为集中统一行使审批职责。

二是在支持政策上,市级政府对新城的支持力度还相对不足,区级财力难以支撑新一轮建设发展的需要。目前,新城推进整体以区为主,而随着新城发展特别是功能定位提升后,“十四五”期间新城多个重大项目将要启动建设、多项重大公共设施建设要加快推进,新城建设的前期投入较大。同时,新城面临大量农户动迁和企业动迁,动迁难度大,资金压力大,区本级新城范围内土地出让收支难以平衡,区级财力难以支撑新一轮建设发展的需要。

二、“五个新城”实施差别化政策的必要性

(一)“五个新城”发展条件差异显著

从位置看,嘉定新城、青浦新城和松江新城具有一定的优势。嘉定在上海的西北部,处于沪宁大通道,人流、物流、资金流发达,与昆山和太仓接壤;青浦在上海的西部,位于沪苏湖通道,接壤苏州吴江和浙江嘉善,处于长三角一体化示范区范围内,政策优势明显;松江在上海西南部,位于沪杭通道,G60 科创走廊;而奉贤新城和南汇新城位置相对偏僻,没有陆地接壤的苏浙城市作为腹地,同时距离市中心相对较远。从交通条件看,“五个新城”中,嘉定和松江的交通基础较好,以对外交通铁路线路和站点为例(表 3),嘉定有京沪高铁、沪宁城际、沪苏通铁路、京沪普速铁路,客运站有南翔北、安亭北、安亭西站,货运站有安亭站,为嘉定打造安亭综合交通枢纽奠定了基础;青浦没有铁路;松江有沪昆高铁、沪昆普速铁路、金山市域铁路,客运站有松江、松江南、新桥、车墩、叶谢站,货运站有松江站;奉贤有浦东铁路,主要开行货车,货运站有海湾、四团站;南汇有芦潮港铁路支线,货运站有芦潮港集装箱中心站。

(二)“五个新城”发展基础差距明显

就新城人口集聚状况看,嘉定新城和松江新城人口规模较大,而青浦新城、奉贤新城、南汇新城前期人口集聚效果并不理想。就公共服务看,以医疗资源为例,嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇新城都有 1~2 家三级医院,二级医院分别为 3 家、1 家、4 家、2 家、无,社区卫生服务中心(分中心)分别为 7 家、3 家、7 家、4 家、9 家。青浦、奉贤新城缺少三甲综合医院,南汇新城缺乏区级医疗卫生中心和中医院,各新城普遍缺少专业公共卫生机构。另外,在床位、执业医师、注册护士等方面也存在差距。从经济规模看,“五个新城”所在区的经济实力差别还比较大。

表 3 五个新城铁路站点及开行车次、客运量

新城	站点	上海方向 开行列车/趟	外地方向 开行列车/趟	2021 年 4 月每日 发送旅客数量/人	2021 年 4 月上海方向 每日发送旅客数量/人
嘉定新城	南翔北站	3	2	186	20
	安亭北站	8	5	998	317
	安亭西站	6	13	346	78
	合计	17	20	1530	415
青浦新城	无铁路				
松江新城	松江站	10	20	800	34
	松江南站	37	21	4480	1059
	车墩站	37.5	—	1626	—
	合计(松江、松江南)	47	41	5280	1093
奉贤新城	海湾站、四团站，主要开行货车				
南汇新城	芦潮港集装箱中心站，货运站				

(三) “五个新城”所处发展阶段不同

从“五个新城”的发展演变可见，“五个新城”在前几轮发展中，启动建设时间以及所获的支持程度略有差别，如在“十五”规划中，就已经将“松江新城”作为建设重点；到了“十一五”时期上海的新城由 1 个扩展到 9 个，但建设重点依然是嘉定、松江和南汇新城，对标“独立的综合性节点城市”的内涵，“五个新城”所处发展阶段并不完全相同。总体来看，嘉定新城和松江新城发展较为成熟，正在向“独立的综合性节点城市”迈进；而其他 3 个新城距发展目标存在一定差距。

总体而言，当前“五个新城”的发展阶段、发展水平、发展条件存在显著差异；同时，“五个新城”面临的区域发展机会和宏观战略机遇也存在差异。因此，基于不同发展现状的新城应具有不同的功能定位、发展目标以及政策诉求，进而相应实施不同的发展策略。然而，当前上海市政府出台的一系列政策，多是基于某一方面的要素政策，未充分考虑“五个新城”之间的差异，从而导致制定的政策差别化和精准度不够高。

三、“五个新城”实施差别化政策的思路 and 原则

(一) 总体思路

立足长三角城市群、上海市域和“五个新城”所在区，结合“五个新城”发展实际，充分考虑“五个新城”的发展条件、发展基础和发展阶段，挖掘各自比较优势，按照独立的综合性节点城市定位要求，因地制宜、因城施策，既要注重“五个新城”与中心城区的差别化政策，更要强调“五个新城”之间的差别化政策，还要考虑“五个新城”与周边苏浙城市的政策差异，促进“五个新城”发展的差异化、特色化和协同化，提升新城发展质量和发展品质。

(二) 基本原则

一是多功能与主导功能。结合新城自然禀赋、现实基础和发展条件，对标独立的综合性节点城市内涵，将“五个新城”充分置于长三角城市群、上海市域、新城所在区综合考虑，在服务国家战略和上海发展全局中找准定位和比较优势，既要重视“五个新城”功能的综合性，更要重视“五个新城”功能中的特色性或主导性。

二是多业并举与一业特强。充分发挥“五个新城”产业优势，防止新城产业同质化竞争，以产业地图为引领，促进新城产业差异化、特色化发展，突出谋划每个新城最具潜力的主导产业，处理好多业发展与一业特强。

三是因地制宜与补短板。结合新城发展实际，按照“一城一策”、各有侧重的原则，构建差异化发展的新城功能格局，满足“五个新城”发展的公共服务、交通建设需求等，引导资源有序布局。

四是区为主体与市区联动。强化区为主体的新城体制机制和市区联动工作机制，在人口落户、放权赋能等方面制定差别化支持政策，通过政策杠杆促进要素向“五个新城”集聚。

四、“五个新城”实施差别化政策的主要设计

（一）差别化的主导功能政策

一是制定“五个新城”特色功能扶持专项政策。立足于上海“五个中心”建设大局，挖掘自身资源禀赋，因地制宜加快新城特色功能开发，围绕先进制造和科技创新等，助力上海国际经济中心和国际科创中心建设。嘉定新城强化传统文化、汽车制造、科技创新等特色功能开发。青浦新城可强化江南水乡、休闲旅游、数字经济等特色功能开发。松江新城重点加强江南文化、电子信息、科技创新等特色功能开发。奉贤新城可强化美丽健康产业等特色功能开发。南汇新城可强化先进制造、航运中心、海洋经济等特色功能开发。

二是制定“五个新城”与周边区域联动发展专项扶持政策。结合“五个新城”各自区位条件，以深化区域联动促进高质量发展，做大做强新城。加强新城与周边苏浙临沪城市的联动发展，构建长三角城市之间的产业、社会、生态等联动发展机制。

三是制定“五个新城”与所在区一体化发展的专项政策。强化“五个新城”所在区的新城、新市镇、乡村的联动发展，促进新城、新市镇、乡村的人口、土地等要素自由流动、平等交换。

四是制定“五个新城”未来城市建设专项政策。围绕新城空间品质提升，尽快完成碳达峰、碳中和、建设智慧城市和推进数字化转型的顶层设计研究。结合“五个新城”发展实际，围绕“低碳发展实践区”“数字化转型示范区”“公园城市示范区”等示范领域样板区的建设；围绕深化公共数据共享开放，以数字化转型引领治理体系的现代化变革，制定“一城一策”。

（二）差别化的主导产业政策

一是制定“五个新城”主导产业专项政策。围绕“一城一名园”的“五个新城”主导产业推进机制，强化政策资源支持聚焦，打响“上海制造”名园品牌，促进新城内外产业园区的联动发展。以构建各具特色、协同发展的开放型产业体系为导向，围绕产业细分领域鼓励加快引进一批功能型机构、高能级项目、重大平台和龙头型企业，打造相关产业的区域控制中心，带动产业链、创新链上下游企业和机构集聚，营造良好产业生态圈(表 4)。

表 4 五个新城“一城一名园”发展特色

新城	发展特色
----	------

嘉定新城	打响“国际汽车智慧城”品牌，以世界级汽车产业中心核心承载区为依托，建设“汽车智造领跑+智能传感领航+精准医疗领先”的特色产业体系，打造发展动能强劲的重要增长极
青浦新城	打响“长三角数字干线”品牌，承载长三角水生态绿色一体化发展示范区和国家进口博览会战略，承接虹桥商务区、西岑科创中心、市西软件信息园创新辐射及产业链延伸，加快新一代信息技术融合应用，形成最具活力的数字经济发展带
松江新城	打响“G60 科创走廊”品牌，落实长三角 G60 科创走廊国家战略，全力打造“中国制造迈向中国创造的先进走廊”、科技和制度创新双轮驱动的先试走廊、产城融合发展的先行走廊
奉贤新城	打响“东方美谷”品牌，建设集研发设计、智能制造、检测检验、展示体验、平台交易等于一体的美丽健康产业集群，成为美丽健康产业创新策源地、国际企业布局首选地和全球时尚前沿新高地
南汇新城	打响“数联智造”品牌，以数字赋能为引领，以智能制造为特色，大力发展集成电路、人工智能、生物医药、航空航天等重点产业，打造面向未来的高端产业基地

二是制定“五个新城”现代服务业发展集聚区专项政策。积极发展总部经济，吸引先进制造业的企业总部、研发中心、运营平台在新城集聚，促进健康产业、体育产业、文化产业在新城形成特色功能，推动新城高能级生产性服务业和高品质生活性服务业发展。完善以新城中心为引领，若干地区中心和专业中心共同构成的新城公共中心体系。打造一批高品质的商务商业集聚区，使其更好承载新城核心功能，带动创新人才和高端功能加快集聚。

三是制定“五个新城”产学研合作创新专项政策。强化产业园区、研发机构、高校、产业总部的创新联动，实现高质量产学研协同创新和科技成果转化。推进新城产业园区、大学校区和城镇生活区的设施共享、空间联动和功能融合。在新城产业社区中增加租赁住房、公共空间和服务设施，提升整体品质、促进职住平衡。鼓励改造现有老旧商务楼宇和商业网点设施，兼具租赁住房、研发、休闲等复合功能，为创新企业和创业人才提供低成本、嵌入式产业空间和创新空间。

四是制定“五个新城”培育和引进龙头企业专项政策。集中优势资源和政策，继续支持新城已有重大项目和龙头企业做大做强，吸引上下游产业链集聚，打造产业生态圈。积极发展总部经济，吸引符合新城产业发展方向的企业总部、研发中心、运营平台在新城集聚。对落户新城的企业总部予以财政、税收、人才等相关政策支持。针对各个产业集群联动编制深度的产业链全景图谱，找准产业链薄弱缺少环节，大力培育一批高端产业链“链主”企业和“专精特新”小巨人企业，在补链强链中推进产业链的不断升级。在每一个高端产业集群中找准一批行业龙头企业给予跟踪式服务，建立高端产业招商“项目库”，绘制产业链精准招商的“路线图”。有序推动和布局相关市属国企的总部向新城集聚。

（三）差别化的人口政策

一是实施“中心城区、郊区、新城”差别化户口和住房保障政策。上海中心城区人口密度由 2020 年的每平方公里 2.3 万人降到 2035 年的每平方公里 2 万人，中心城区下调的人口规模投放到“五个新城”。

二是以上海市第七次人口普查“五个新城”所在区常住人口规模为基础，按照“五个新城”独立的综合性节点城市主城区人口集聚率 60%为基准线，进一步提高“五个新城”所在区城镇化水平，加大“五个新城”所在区常住人口向新城集聚的力度。

三是提高“五个新城”的人口密度和建筑密度。按照每平方公里 1.2 万人的人口密度标准，进一步提高“五个新城”的城市化水平，增加“五个新城”规划范围内的建筑密度和建筑容量，实现“五个新城”所在区向“五个新城”集聚人口的目标。

四是按照“中心城区、郊区、新城”制定和实施差别化的居住登记、居住证登记、落户登记等类型的户口政策和住房保障政策。提高“五个新城”的居住登记、居住证登记、落户登记的含金量和住房保障力度，吸引上海中心城区外来常住人口、“五个新城”所在区内的新市镇、乡村户籍人口和外来常住人口以及上海其他外来人口到“五个新城”定居就业。

(四)差别化的公共服务政策

一是制定“五个新城”高等级商业配套专项政策。按照《上海市新城规划建设导则》要求，在“五个新城”核心区按每平方公里8万人的密度标准，结合“五个新城”各自实际和特色，建设“五个新城”城市公共中心(商业商务中心)。

二是制定“五个新城”高等级的公共服务配套专项政策。规划建设一批达到上海中心城区水平、辐射长三角高能级的医疗卫生、教育、文化体育、旅游等公共服务设施，暂时无法实施的，也要留足空间。引入一批特色化、专业化的公共服务品牌资源，切实提升服务能级和水平。鼓励市级体育、文化等重点城市功能项目在新城优先布局。确保每个新城至少拥有1所高职以上高等教育机构(校区)、1家三级综合性医院、1个市级体育设施、1处大型文化场馆。

三是完善“五个新城”社区级公共服务配置专项政策。按照优于中心城区的建设标准和品质要求，推进新城社区级公共服务设施建设，结合居民生活路径对服务设施混合布局，鼓励建设一站式、功能复合的社区服务综合体，完善全年龄段的基本公共服务保障。到2025年，新城社区级公共服务设施15分钟步行可达覆盖率提升至85%以上，新城街镇普惠性托育点覆盖率不低于85%，社区市民健身中心街镇覆盖率达到100%，强化社区综合为老服务中心等养老服务设施和早餐网点等社区商业服务设施建设。加强线上线下融合，注重社区级公共服务设施的空间预留和弹性适应，积极应对未来生活方式变化。

四是完善新城范围内大居配套专项政策。受限于配套建设资金缺口和土地指标严控的困难，目前大居教育配套项目无法跟上大居建设需求，需要市级部门尽快落实大居市政建设配套资金；同时出台关于大居教育项目土地指标的优化配置办法，增加土地指标市级配置比例，全力保障教育资源紧缺区域的教育项目建设。构建大居项目教师编制市级统筹机制。由市政府构建上海市人口输出区优质教育资源输出长效机制，协调市教委及相关中心城区向大居区域支援和输送优质教育资源，包括教师编制、骨干教师等，协调市实验性示范性学校积极开展与大居相关学校的合作办学，以满足大居市民对优质教育资源的迫切需求。

(五)差别化的交通政策

一是制定“五个新城”对外交通建设专项政策。依托国铁干线，增强沪乍杭、沪苏湖、沪通方向铁路与新城的联系，提升对新城的服务；构建城际线、市域线、市区线等多层次轨道交通网络；扩容改造新城对外高速公路和国省干线，优化新城高速公路对外出入口布局，适度增加部分新城与门户枢纽和中心城区的快速路通道(沪嘉快速路、沪嘉—嘉闵联络线、沪松快速路、两港快速路等)。促进新城对外交通加速融入国铁干线网络，提升新城与长三角周边城市互联互通水平，增强新城与门户枢纽、相邻新城、中心城区的联系效率。实现客运枢纽由“单点集中”向“辐射扩散”转变。延伸铁路线，将新城原有的小型火车站，如安亭北站、松江站、松江南站等作为延长线的重要支点，与上海三大火车站点连接起来，重点提升沪宁、沪杭通道上安亭北站、松江南站等的始发站功能。

二是制定TOD“站城一体”开发专项政策。借鉴东京、大阪建设经验，围绕交通枢纽形成“一体化、多功能、综合型、高品质”的开发模式，减少居民居住、就业、购物、娱乐的长距离通行时间，提升土地效率和城市活力。结合站点所处区位，优化考虑换乘方案，合理配置公交枢纽、出租车接驳、停车设施和共享自行车停放点，形成“B+R”“P+R”换乘系统。促进交通功能与城市中心节点功能的立体复合，结合城市设计，组织协调用地与交通、地面与地下相关事宜，加强不同部门间合作与沟通，通过精细化管理，实现城市发展的全新进阶。

三是完善“五个新城”及其所在区内部综合交通体系建设专项政策。加快完善以轨道交通(含局域线)为主的公共交通体系。

优化新城内部路网结构，加大主次干路规划实施力度，注重常规公交线网的统筹优化，提高新城公交服务水平。完善静态交通系统，适度提升配建停车等配置标准，结合交通枢纽推进新城停车换乘“P+R”设施建设。构建具有新城特色的高品质慢行系统，提高道路慢行和景观断面占比。

四是探索新城交通管理机制创新的专项政策。完善以公共交通为主体，各种交通方式相结合的多层次、多类型城市综合交通体系，路权分配进一步向公共交通倾斜，大幅提升新城公共交通机动化出行分担率。倡导绿色出行，鼓励使用清洁能源汽车。在交通设施建设和管理中进一步放权赋能，进一步健全事权分工机制，统筹研究相关支持性政策。鼓励社会资本参与公共交通设施建设和运营，增强公共交通运力。

参考文献:

- [1]高宜程，申玉铭，王茂军，刘希胜.城市功能定位的理论和方法思考[J].城市规划，2008(10):21-25.
- [2]钮心毅，丁亮，宋小冬.基于职住空间关系分析上海郊区新城发展状况[J].城市规划学刊，2017(8).
- [3]上海市人民政府发展研究中心课题组.上海郊区新城建设状况评估[J].科学发展，2013(5).
- [4]上海“五个新城”崛起，谁将成为最大赢家[EB/OL].搜狐网，https://www.sohu.com/na/472594885_121062659.
- [5]王丹，彭颖，柴慧，谷金，郑露莽.上海“五个新城”打造独立综合性节点城市研究[J].科学发展，2021(4).
- [6]王颖，孙斌栋，乔森，周洪涛.中国特大城市的多中心空间战略——以上海市为例[J].城市规划学刊，2012(2).
- [7]习近平.正确认识和把握中长期经济社会发展重大问题[J].求是，2021(2).
- [8]夏骥.上海郊区新城的历史演变与未来发展[J].科学发展，2020(11).
- [9]张伊娜，周双海.上海郊区新城建设成效评估[J].城市问题，2014(2).