

---

# 以新市镇为抓手推进上海新型城镇化高质量发展

陈学海<sup>1</sup>

(世邦魏理仕(上海)管理咨询有限公司 200040)

**【摘要】:** 城郊卫星型新市镇重点突出生态宜居功能, 注重与中心城区或新城的产业协同、交通衔接; 片区中心型新市镇重点加强公共服务资源配置, 打造产城融合、城乡统筹新市镇; 门户型新市镇重点发挥门户优势, 加强跨界合作, 推动与相邻城镇在产业分工、要素流通、设施共建、生态保护等方面的统筹协调, 打造长三角区域的节点城镇; 特色型新市镇重点根据自身不同资源禀赋特色, 采取不同的发展战略。

**【关键词】:** 新型城镇化 高质量发展 新市镇

**【中图分类号】:** f299.21 **【文献标识码】:** a **【文章编号】:** 1005-1309(2022)05-0057-011

按照国家战略要求, 上海一方面将自身放在国家对长三角发展的总体部署中来谋发展, 通过将“五个新城”建设成长三角区域综合性节点城市, 强化沿江、沿湾、沪宁、沪湖等重点发展廊道, 加快畅通区域经济循环; 另一方面以郊区城镇为重要载体, 重点提升新城、新市镇的服务能级, 进一步引导人口、产业向新城、新市镇集聚, 发挥镇连城乡、服务农村的作用, 促进城乡一体化统筹发展。通过对“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”空间新格局的解读, 可以发现, 与城镇化关联度最大的“新城发力”的顶层设计源于长三角一体化发展的大势, 而底层逻辑则在于郊区建设将成为上海新型城镇化高质量发展的着力点。

## 一、上海新型城镇化发展存在的问题

### (一) 上海新型城镇化发展面临的形势

目前, 上海总体城镇化率已接近 90%, 因此单纯以数字来衡量城镇化水平已意义不大。新型城镇化这一概念的提出, 为上海新阶段的城镇化发展指明了新路径, 即发展重心由提升城镇化水平向提高城镇化质量转变。

从城镇体系的角度分析上海新型城镇化高质量发展的内涵, 包括以下 4 个方面: 一是提升主城区功能等级, 突出全球城市核心区的引领辐射功能; 二是完善新城综合功能, 将新城培育为独立的综合性节点城市; 三是促进新市镇分类协调发展, 突出城乡统筹功能; 四是实施乡村振兴战略, 突出乡村的生态宜居功能。

上海新型城镇化发展的问题主要集中在市郊区域的建设方面。一方面, 在上海主城区—新城—新市镇—乡村 4 级城乡体系中, 新城的功能独立性、节点性不足; 而新市镇长期面临着定位模糊、与新城的功能分工不明确等问题。另一方面, 原有城镇体系主要集中在上海行政区划范围内, 对长三角区域的城市化地区和乡村郊野地区如何统筹发展缺乏描述, 对如何加强这些地区的公共资源配置也缺乏系统性思考。

新城作为未来长三角的节点城市, 在交通网络和发展轴线上需具备双向传导功能, 向外打通沿江、沿湾、沪宁、沪湖等区域

---

**作者简介:** 陈学海, 世邦魏理仕(上海)管理咨询有限公司执行董事。

---

廊道，向内接轨中心城区和门户枢纽，引导经济社会等特定功能的扩展和延伸。此外，新城需做大增量，从外部导入活力，成为上海经济增长的引擎，而不是稀释中心城区资源，影响城市的整体竞争力。

新市镇作为郊区自身城镇化的集聚中心，其定位和“增长极”功能一直不够明确，城乡和区域要素相对割裂，城乡之间缺乏平等交换、双向流动的枢纽节点。近年来，近郊新市镇快速崛起，人口集聚程度已超过部分新城，但与新城之间的功能分工不明确，缺乏系统的规划引导；外围新市镇发展动力一般，仍延续传统集镇的形态和功能。

从“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的市域空间发展新格局看，未来上海将加快建设现代化城市，进入多中心、网络化向外发力新阶段，提升城市群和都市圈承载能力。然而，目前的格局在农业转移人口融入城市、大中小城市与小城镇协调发展、城乡融合发展等方面关注不足。上海在市域空间新格局中提出了“新城发力”的建设方针，“十四五”期间，将举全市之力建设新城。故本文选取新市镇作为研究对象，探讨如何通过新市镇建设促进上海新型城镇化高质量发展。

## （二）以新市镇为重要抓手推进新型城镇化发展

新市镇分散在中心城区周边、新城周边以及远郊区域，是衔接中心城区、新城和乡村的关键环节，其功能与定位的确立，对上海新型城镇化的发展十分重要。

### 1. 新市镇在城镇体系中的定位

在上海四级城镇体系中，新市镇建设是城乡统筹发展的有机组成部分，是连城带乡的关键节点，更是乡村振兴和城乡融合发展的重要突破口。根据《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》，未来上海将以新城、核心镇、中心镇为引领，形成 23 个城镇圈，打破传统城镇体系以行政层级配置公共资源，实现郊区城乡统筹发展。新市镇是上海优化郊区空间组织、促进城乡要素流转的重要节点，通过同步推进城市建成区人口疏散及乡村地区公共资源共享，带动农村劳动力有效转移，促进农村发展的同步转型，全面提升城乡空间功能品质。

### 2. 新市镇在市域空间新格局下的角色

在市域空间新格局下，新市镇将进一步强化郊区节点功能，在更大范围内实现功能和服务统筹。上海城镇化建设走向区域协同，新市镇是长三角区域一体化发展战略推进的重要环节。其中，长三角生态绿色一体化发展示范区以金泽镇、朱家角镇、黎里镇、西塘镇、姚庄镇为先行启动区，是长三角一体化发展战略的先手棋和突破口。另外，金山滨海核心镇有望打造成为杭州湾北岸发展带，带动杭州湾北岸整体转型发展。崇明城桥镇预留了向北对接江苏的通道。青浦白鹤镇是位于上海市域边界的新市镇，相对于周边有一定距离的新城，更具地理空间上的优势，在跨区域协同中发挥市镇层级的作用。

### 3. 新市镇对新型城镇化发展的作用

分类协调推进新市镇规划建设是新时代新形势下巩固上海新型城镇化建设成果、推动城镇化高质量发展的重要途径。镇属于行政建制，从行政意义看，镇与镇之间不存在差异，上海提出核心镇、中心镇、一般镇的分类概念，是跳出行政建制，根据功能特点和职能差异，调整资源分配方式，推进新市镇分类协调发展。不同类别的新市镇，依托自身区位、交通、风貌和产业优势，分别承担整合提升、综合发展、生态主导等不同功能，是上海城镇化健康发展的主要空间载体之一。

## （三）新市镇发展的关键问题识别

### 1. 新市镇现有分类不清晰

在上海现阶段的规划中，新市镇有 61 个，其分类仅仅从发展规模出发，将新市镇分为核心镇、中心镇、一般镇，同类新市镇发展水平参差不齐，重点不突出，未考虑到不同空间区位新市镇的功能特色，在资源有限的背景下，很难做到对症下药，有效提升新市镇的发展质量。

部分新市镇与周边重要功能区之间缺少有效衔接，在基础设施、产业功能上缺乏衔接；位于上海跨界区域的新市镇能级不强，与邻沪地区的区域关系不明，缺乏区域一体化统筹。部分新市镇承担地区性服务职能，但普遍存在产业定位不明、区位发展定位不明等问题。

## 2. 资源要素倾斜不能满足发展诉求

从城市规划角度看，上海 2035 规划构建的“总体规划—单元规划—详细规划”的层次，主要明确以主城区、特定政策区、浦东新区和郊区新市镇为单元的规划编制导向，从空间维度分解落实总规的目标和各项指标。但上述规划体系的要点是聚焦在底线型指标约束，对新市镇的发展定位相似，集中在生态保育和地区服务功能，缺乏特色发展引导。新市镇人口总数大，是上海重要的近郊人口导入区域，人口规模已达到中小城市标准，但存在产城融合不足、土地集约利用水平低、交通外向度不足、环境建设缺乏特色等问题。多数新市镇生产性服务业发展滞后，公共交通、商业、医疗、教育等基本公共服务设施配套长期落后；与上海 104 产业区块分布具有较高契合度，地均产出水平低、存量土地转型速度慢；对外对内的交通服务能力不足，未实现 10 万人以上新市镇轨交站点全覆盖；在功能、形态上缺乏特色，生态建设质量不高。

## 3. 政策机制扶持力度弱

长期以来，上海建设发展聚焦于主城区、新城层面，推进新市镇建设的政策少、力度小，部分新市镇财政收入仍以“土地财政”为主，未形成替代性产业，发展建设水平较低。自 2006 年新市镇规划建设以来，市级层面专门针对小城镇发展的政策不多，2009 年出台的《关于上海开展小城镇发展改革试点的政策意见》只涉及 10 个试点镇，对于其他类型市镇的发展指导意见较少；与浙江强镇扩权改革相比，上海在新市镇行政权限、建设用地指标、财政收入分配等方面的扶持力度不足。

# 二、新形势新环境下推进新市镇高质量发展的思路和目标

## (一)新市镇规划与发展的总体思路

### 1. 新市镇在上海市域空间新格局下的地位和作用

《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》遵循“区域协同、功能提升、生态约束、交通支撑、以人为本”的思路，对城市空间格局进行战略性调整和优化，并将城镇圈作为超大城市郊区空间组织和资源配置的基本单元，塑造超大城市集约高效、开放紧凑的空间格局。同时在城镇圈具体组织模式上，将新城和重点新市镇作为城镇圈的核心城镇，按照 30~40 分钟交通出行可达为半径确定城镇圈范围，统筹周边一般新市镇、集镇和农村地区公共服务资源配置，促进产城融合、资源互补、服务共享。

从区域协同角度看，新市镇是长三角协同创新共同体中的重要一环。以国内外代表城市为鉴，深圳总体规划对接珠三角区域整体发展格局，提出“三轴两带”的功能骨架；东京都市圈规划形成串联都市圈内外的密集网络联系，以功能网络为依据，形成大都市区范围内新市镇的高效衔接。这些做法是实现区域一体化的重要途径之一。因此，以沪嘉杭 G60 科创走廊为例，其不仅是交通要道，更是人才、技术、资本、信息等创新要素自由流通、重组和优化配置的大通道，上海境内除松江新城外，车墩等重点镇也是区域资源配置的枢纽之一，需建立全新的协调机制，实现长三角区域科技、资本、土地等资源的共享。

从城乡统筹发展看，新市镇是上海优化郊区空间组织、促进城乡要素流转的重要节点。以与江苏昆山花桥镇一桥之隔的青浦

---

白鹤镇为例，相对于区域性走廊上的新中心、门户地区中心、新城中心，这类新市镇是更具地方性的独立节点，应重点扶持村镇生态产业，促进农村发展的同步转型，在以大都市区为尺度的背景下，由辖区竞争走向跨界合作，发挥跨区域的协同作用。

## 2. 新市镇在上海市域空间新格局下的核心功能和使命

当前，城市经济、社会活动已发展到信息化时代，城市空间开始向高层次演化，扁平化、网络化、多中心化逐渐成为趋势。在此背景下，新市镇的核心功能和使命是强化郊区节点功能，在更大范围实现功能和服务统筹。

一是要素衔接。对外从区域城镇网络看，本轮上海城市总体规划以强化郊区节点城市的独立功能为目标，在更大范围统筹大都市区的功能和服务，转变传统城镇体系以行政层级配置公共资源的方式，应以新市镇为核心载体，实现以长三角为基本单元的郊区地区统筹发展。从对内功能定位看，新市镇作为新城和乡村之间的转换节点，一方面与中心城、新城功能互补，以高密度绿化、低密度建筑、特色化建筑为亮点，吸引人口居住、观光，创新城镇化发展模式；另一方面接受中心城、新城辐射，承担部分人口疏解功能、集聚特色产业职能，满足周边居民偶尔的低频次需求，如提供较高能级的医疗、教育、商业购物、企业服务 etc 综合功能。

二是自给自足。自给自足是新市镇健康发展的必要条件。新市镇发展的重要目标在于解决资源分配不合理、重新构造城市机构、推动公共服务均等化等，同时通过增加就业岗位促进产城融合、职住平衡、资源互补、服务共享，实现新市镇相对独立的发展。

三是特色发展。新市镇发展应当按照其人口规模和区域位置，确定其特色化的发展导向。对中心城周边或新城范围内的新市镇，重点解决人口导入带来的基础设施和公共服务设施不足等问题。对规模较大的新市镇，则需强化其对区域带动能力以及综合服务、特色产业功能。对规模较小的新市镇，应突出现代农业、生态保护等，进一步改善人居环境和公共服务质量。

## 3. 新市镇规划与发展的思路

一是基于区位、特色对新市镇重新分类定位。目前，浦江镇、唐镇等位于中心城辐射、交通走廊发展影响范围的新市镇发展较快，且已呈现都市化的特点，在人口增长方面甚至可与新城(临港)相比，而远郊其他新市镇则延续传统集镇的发展模式，发展动力较弱，人口总量小、增速缓。因此，应结合各新市镇资源禀赋、区位特征重新分类，根据空间的资源禀赋差异化地配置资源，对各类新市镇的发展建设重新进行思考和定位。

二是加强资源要素规划引导。针对新市镇城乡互动不足、交通外向度不高、产城融合水平低等问题，加强各类资源要素的规划引导。根据不同类别新市镇的功能定位和发展导向，规划引导特色产业发展，注重公共服务设施弹性配置，在现有轨交网络下重点加强新市镇中运量交通和支路网建设，提升交通的基础支撑和连接作用。

三是提升政策机制保障力度。在传统的政策管理体系基础上整合创新，形成与新市镇发展相适应的规划、政策、机制体系，探索部分新市镇行政管理权限扩大，建立科学的新市镇人口导入、财税分配政策，制定新市镇整体发展战略。对跨界区域的新市镇，建立区域协同发展的长效机制，统筹重大基础设施建设，协同推定专项化的公共政策，推动跨界地区的一体化发展。

### (二) 新市镇规划与发展的总体目标

#### 1. 目标设定

一是功能上疏解、辐射、服务。中心城区或新城周边的新市镇主要承担疏解中心城区或新城人口、产业、公共服务等方面的

---

压力；农村地区的新市镇主要发挥辐射和带动作用，集聚周边农村人口和产业，带动大都市地区城乡之间经济、社会、环境的统筹发展；邻苏浙等行政交界区域的新市镇主要承担一定的跨区域服务功能，推动长三角区域的资源联动。

二是定位上因地制宜。小镇受历史因素、规模建制、发展条件等制约，无法与中心城区的资源吸附能力相提并论，必须结合当地特色挖掘自身优势，借鉴国外特色风貌城镇的发展经验，塑造特色建筑风貌与产业体系。

三是环境上生态宜居。与中心城区和新城相比，新市镇临近生态间隔带与近郊绿环，有着良好的生态环境优势，必须走新型城镇化发展道路，落实绿色低碳、清洁能源、节能减排方面的具体项目和措施，形成独具魅力的绿色发展生态圈。

## 2. 规划与发展的关键环节

一是在宏观层面上，发挥战略引导功能。体现不同发展方向上的差异化，关注并强化对公共服务、生态、交通、文化等方面的引导，挖掘在区域和全球范围内产生联系的城镇，应对区域一体化发展趋势，加强与邻沪城镇的联系。

二是在微观层面上，优化政策支持。一方面，体现政策上的差异性，关注不同地区发展的不同趋势；另一方面，明确各级政府的事权职责，构建与事权相匹配的财税制度。此外，设立新市镇建设共同基金，建立市政府、区政府、平台公司组建的共同基金，协调推动重大项目、基础设施建设。

### (三)新市镇新分类标准与功能研究

根据区域空间关系、人口规模、产业水平、区域中心度等要素综合考虑，将上海新市镇分为城郊卫星型、片区中心型、门户型、特色型4类，在分类的基础上，对新市镇的发展建设重新进行思考和定位：

#### 1. 城郊卫星型新市镇

**功能定位：**城镇圈核心，积极与中心城区或新城对接，强调与中心城区或新城的功能互补、要素互动，承担大城市功能外溢，疏解人口及产业压力。

**发展思路：**空间模式上，围绕轨交核心站点进行中高强度的开发，倡导土地和物业的混合型利用；产业发展上，支持产业集聚发展，打造行业单项冠军，重点发展与产业链相配套的生产性服务业、商务办公。配套功能上，以服务产业发展为核心，促进土地、人才、资金等要素自由高效配置，探索集体建设用地的灵活性开发。

#### 2. 片区中心型新市镇

**功能定位：**城镇圈次级核心，作为片区综合服务中心，统筹兼顾生产、生活、服务功能，通过完备的公共服务、功能设施等促进片区自我循环、独立发展。

**发展思路：**空间模式上，以轨交干线网络和主干交通路网为联动轴线，紧凑布局商业、办公、公共服务职能，加强对外交往。产业发展上，以产业项目为纽带，积极寻找大企业、大平台合作开发。配套功能上，打破传统以区域行政定位来推进建设的基本模式，加强公共服务、基础设施建设等方面的投入，在高级别公共服务设施上减小对行政中心区的依附度，增强自我发展意识和能力。

#### 3. 门户型新市镇

功能定位：邻近上海市域边界，发挥门户优势，加强跨区域合作，提升区域辐射功能，为长三角一体化发展提供新市镇层级的支撑。

发展思路：一方面，根据各自地理位置，分别依托相应的交通通道，促进规划共同研究编制，加强基础设施对接，实现功能布局融合、基础设施统筹、公共服务资源共享，推动上海与邻沪地区一体化发展，融入特定的经济走廊。例如，嘉定安亭—青浦白鹤—江苏昆山花桥，金山枫泾—松江新浜—浙江嘉善—浙江平湖新埭，崇明东平—江苏海门海永—江苏启东启隆。另一方面，根据不同区域的特色资源，探索不同类型新市镇的建设发展模式，形成各自辐射范围。例如，枫泾镇、陈家镇分别处在沪杭、沪通发展轴线上，城镇发展能级弱，应加快城镇化建设步伐，推进城镇基础设施和公共服务设施建设，加快引进符合自身特色的功能性产业、服务项目，增强区域服务功能；金泽镇地处淀山湖水域生态保护区，生态保护任务较重，应加强与苏浙地区合作，加快旅游功能项目开发，探索生态水源保护地区的城镇建设与产业发展道路。

#### 4. 特色型新市镇

功能定位：发挥自身在区位交通、特色产业、生态环境等方面的优势，加快引进功能性项目，建设成为生活安宁、配套齐全、出行便捷的特色宜居新市镇。

发展思路：空间模式上，采取点状开发模式，控制建设用地规模。产业发展上，发挥本地优势，交通主导类新市镇结合交通枢纽紧凑开发周边用地，成为服务周边区域的现代物流节点；产业主导类新市镇结合工业用地的转型与升级，导入新型产业环节，形成特色鲜明的现代产业集群；生态主导类新市镇支持特色农产品发展，推进农业与教育、文化、健康等产业深度融合，适当配置基本生活性商业设施和旅游导览服务。配套服务上，聚焦民生型的社会服务设施完善，加快市政交通基础设施建设。

### 三、新市镇规划与发展的策略建议

#### （一）新市镇规划与发展策略指引

##### 1. 新市镇分类发展引导策略

##### （1）城郊卫星型新市镇发展策略。

发展重点：城郊卫星型新市镇依托中心城区和新城，在交通和产业资源对接上已具备一定发展基础，未来应进一步强化与中心城区或新城的产业协同、交通衔接，同时坚持生态底线，优化公共服务，突出城郊新市镇的生态宜居功能。具体策略：以唐镇为例，分析城郊卫星型新市镇的发展策略。唐镇西邻张江科学城及金桥，南接川沙，是浦东近郊被中心城区产业环绕且处于沿江通道上的重要功能板块，也是“唐镇—曹路—合庆”地区整合提升型城镇圈的核心。在产业上，唐镇一方面加强与张江科学城的产业联动，承担技术研发的拓展功能；另一方面注重承接金桥和外高桥自贸区功能溢出，重点发展金融科技、集成电路设计、智能制造、保税服务与电子商务等产业，形成区域性的就业核心。在交通上，对外依托轨道交通2号线的交通便利条件，重点加强与张江、金桥副中心及中心城区的交通联系；对内构建组团内部轨道接驳系统，提高慢行连通性。在公共服务设施上，以轨交唐镇站为核心，加强生产性服务业功能植入以及生活服务功能完善，强化对合庆等周边地区的综合服务。加强生态修复，结合生态间隔带与近郊绿环建设大型公园，打造近郊生态宜居城镇。

##### （2）片区中心型新市镇发展策略。

发展重点：片区中心型新市镇重点加强公共服务资源配置，促进城乡融合发展。注重提升自身产业特色，强化交通网络，打造产城融合、城乡统筹新市镇。具体案例：以惠南镇为例，分析片区中心型新市镇的发展策略。惠南镇是原南汇地区的政治、经

济、文化中心，随着上海浦东建设发展思路的转变，惠南镇作为行政中心的地位逐渐淡化。目前，惠南镇既有较大的城区（远大于一般的镇），也有大片的农田和乡村，惠南镇在最新的规划中提出要在 2035 年建设成为浦东中部综合型节点城镇。在公共服务资源配置方面，提升公共服务设施的品质和特色，形成完善的文教体卫设施体系，促进公共服务共享，将高能级公共服务设施集中在交通枢纽附近，满足城镇圈及周边城乡区域居民的需求。在轨道交通方面，建立城镇圈内部及周边组团的区域性公共交通系统和快速路系统，进一步夯实郊野地区“村村通”。对外加强与中心城区、川沙副中心、临港新片区等区域的交通联系。在产业方面，积极承接南北科创走廊、临空圈层的辐射影响，结合交通与区位优势，以商务科创、科教文化为特色，重点发展现代服务业、商贸流通、航空科教、文化休闲产业。

### (3) 门户型新市镇发展策略。

发展重点：门户型新市镇重点加强与邻沪城市的交通衔接，构建地区客运交通体系。发挥门户优势，加强跨界合作，推动相邻城镇在产业分工、要素流通、设施共建、生态保护等方面的统筹协调，提升区域服务功能，打造长三角区域的节点城镇。具体案例：以枫泾镇为例，分析门户型新市镇的发展策略。枫泾西边接壤嘉兴嘉善，南边连接浙江平湖，北面与青浦、松江为邻，是浙江进入上海的第一站。作为上海的西南门户，枫泾未来将作为交通节点，通过镇域交通体系加强长三角区域与市中心的联系，为长三角区域一体化发展提供支撑。在交通方面，金山北站北接虹桥枢纽与杭州连接，高铁站点将大大促进人口流入聚集、产业引进、带动 GDP 增速。“十四五”期间，枫泾镇将新增多条交通线路，加强综合交通体系建设，对内争取通过南枫线实现 30 分钟直达中心城区的目标，对外进一步推进长三角区域交通互联互通，通过高速公路、铁路系统形成便捷的交通路网，建设沪浙融合、文旅创融合的海上西南门户枢纽城镇。在跨界协同方面，全力打造乐高文创产业生态圈，推动长三角毗邻地区文旅一体化发展。提高资源要素跨界配置效率，整合招商资源，推进跨区域联合招商，完善跨区域合作体制，引领合作共赢。

### (4) 特色型新市镇发展策略。

发展重点：特色型新市镇根据自身不同资源特色，采取不同的发展战略。发挥自身在区位交通、特色产业、生态环境等方面的优势，加快引进功能性项目，建设成为生活安宁、配套齐全、出行便捷的特色宜居新市镇。具体案例：以朱家角为例，分析特色型新市镇发展策略。朱家角镇位于上海西部、青浦中南部，紧靠淀山湖风景区，是中国历史文化名镇、淀山湖地区特色小镇。未来应增强对整体风貌的控制和引导，发挥生态人文优势，扩大古镇品牌影响力，以生态涵养为前提，旅游文化为特色，创新服务为方向，建设宜居宜业宜游新市镇。在产业方面，重点发展休闲旅游、生态疗养、创新创业以及现代都市型生态农业，突出文化传承与展示，植入创意文化，体现江南风貌景观以及古镇文化底蕴。借长三角一体化发展之势，推动环淀山湖地区古镇联动发展，适时共同申请世界文化遗产，提升古镇文化影响力。在生态环境方面，强化淀山湖的生态保护，提升人均绿地面积、森林覆盖率、水质标准等生态指标，打造一流的生态环境。保护江南水乡风貌，提升主要水岸、主要公路两侧景观风貌，控制城镇建设尺度，构建“小街区密路网”的格局。

## 2. 新市镇整体规划引导策略

### (1) 用地规划引导策略。

郊区新市镇过去粗放式的发展模式不可持续，未来新市镇建设应以集约高效利用土地为基本原则。通过新市镇的土地利用规划、城乡总体规划，引导集中建设区内建设用地的高效合理利用；通过郊野单元规划、土地整治规划、村庄规划等，逐渐促进集中建设区外工业用地和农村宅基地等建设用地的有序更新和削减，最终实现城镇品质提升。推进开发边界外低效工业用地减量化，加强农用地复合利用引导。坚持低效建设用地拆并与优化并重的方针，鼓励利用存量集体建设用地发展郊野地区休闲农业和乡村旅游等产业。强化农用地的复合利用、共生融合，发展种养结合、林下经济和立体种养等生产模式，促进不同类型农业生产的协调发展。同时积极开发都市型精品农业，拓展农业用地的生态景观、休闲观光和文化教育等功能。

## (2) 交通规划引导策略。

城镇化建设，轨道先行，上海中心城区的活力发展离不开地铁网络的支撑，未来要建设上海市域都市圈，亟须构建市郊轨道交通网络。目前新市镇建设与轨道交通的互动性不足，对外道路建设相对滞后，未来应通过对外交通网络和内部综合交通体系建设，来提升新市镇交通辐射能力。在对外交通方面，构建以多模式轨道交通为骨架的公共交通网络，提升新市镇与主城区、新城、门户枢纽、相邻苏浙城市的交通便利性频率。依托安亭北站，新增的上海东站（祝桥）、上海北站（杨行）等客货站点，推进新市镇与重要门户枢纽、周边苏浙城市的快速交通通道建设，提升新市镇交通外向度和联动性。推进新市镇高速公路、轨交网络建设，加快实现对 10 万人以上的新市镇轨交站点的全覆盖，实现与中心城平均通勤时间不超过 40 分钟。打造“射线+联络线”的公共交通走廊，通过射线加强新市镇与中心城区、重要交通枢纽之间的交通联系，通过联络线加强新市镇与新城、周边其他新市镇之间的联系。在对内交通方面，加强公交基础设施和路网建设，完善新市镇内部综合交通体系，提升内部交通服务能力。以中低运量的局域线、常规公交为主要依托，实现新市镇范围内 30~40 分钟公交可达。加大主次干路规划实施力度，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市镇停车换乘（P+R）设施建设，为新能源车预留停车位。此外，构建具有新市镇特色的高品质慢行系统，提高道路慢行和景观断面占比，加强慢行交通系统与公共交通系统的衔接。

## (3) 基础设施及公共服务规划引导策略。

新市镇要进一步完善公共服务配套和基础设施建设，确保基础教育、医疗、文化、体育等资源在镇域内合理布局，同时为未来可能的人口增长预留弹性空间。实现一体化的水资源、能源和信息基础设施保障体系，提升城镇生命线安全运行能力。加快实现新市镇 5G 全覆盖及中心区域深度覆盖，提升城市智能感知系统覆盖率。不断完善防灾减灾系统规划与设施建设，提高应急响应能力和灾后恢复能力。完善生命通道系统，充分利用地下空间，加强新市镇应急避难场所建设，对于临海新市镇，应注重增强防洪排涝功能，增强抵御自然灾害能力。基于新市镇分类规划导向，加快基础教育、医疗卫生、文化体育等资源配置，建设多层级完善的公共服务设施体系。结合新市镇特色，引入优质文体旅资源，支持特色文旅型新市镇，如朱家角、枫泾等，举办高水平文艺演出和专业性体育赛事，形成有影响力、有辐射力的特色功能。实现 15 分钟生活圈均衡配置。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，强化社区养老服务、托儿所、社区商业服务设施建设，完善全年龄段的基本公共服务保障。

## (4) 生态环境规划引导策略。

新市镇的生态功能是与新城、中心城区互补的重要功能，中心城区寸土寸金，新城人口也相对密集，新市镇可以其高绿化率、低人口密度及特色建筑，营造良好的生态环境。目前部分新市镇虽然按照规划建设了绿地、水系等，但是建筑色彩杂乱，建筑布局与街道等公共空间不协调，离城镇与自然和谐交融、具有鲜明地域特征的生态花园城镇目标存在差距。未来需从生态感、城镇感、特色感等方面对新市镇进行生态环境规划引导。落实公园城市理念，建设生态宜居、环境优美的新市镇。结合全市基本生态网络体系构建和基本农田保护要求，对于中心城区周边的新市镇，落实生态保育功能，加强社区附属绿地开放以及口袋公园、林荫道建设，强化空间管控。对于远郊新市镇，以郊野公园建设为抓手，推进新市镇周边结构性绿色开放空间建设，通过水系、林地、基本农田片区，保证市级生态廊道的完整性。注重新市镇与周边城镇圈的规划衔接，构建内部生态网络，形成内外渗透的生态网络。强化新市镇总体城市设计，通过建筑高度、建筑风格、建筑色彩等控制显示不同区域的功能与空间特色，形成快速交通导向下对周边板块整体感知的景观廊道。在新市镇公共中心、轨交站点、滨水空间等重点地段加强城市设计，以城镇建筑景观为特色，形成具有空间错落感的商业办公区域。积极培育公共艺术空间，结合开敞空间形成连续活动节点，通过公共艺术化手段（如雕塑）体现新市镇景观特色。梳理新市镇历史文化景观并加以保护，推动老旧区域有机更新。开展新市镇历史文化和景观资源的普查梳理，特别是对朱家角、枫泾这样的历史古镇，加强各类历史文化遗产的整体性保护和活化利用，强化与公共开放空间的有机融合，开发更具历史、文化和科技元素的特色文创产品和旅游线路。推进新市镇老旧社区微更新，注重服务配套和基础设施完善，加快旧住房更新改造。

#### (5) 特色产业发展引导策略。

新型城镇化强调工业化、信息化与农业现代化同步发展。目前新市镇仍然需要以工业发展推动城镇化建设，一定规模的工业是城镇发展的有力保障。应注重通过产业结构优化，促进新市镇产业差异化、特色化发展，突出谋划产业基础良好的新市镇的主导产业、特色产业。城镇化是工业化的产物，未来第二产业仍将是郊区新市镇的支柱产业，为使新市镇的产业集聚更富有成效，建议采取市场与政府引导相结合的办法。一方面遵循产业经济发展升级的规律，逐步推进产业链重点环节发展、集聚、延伸，鼓励高新技术产业、先进制造业和战略性新兴产业向新市镇集聚。另一方面在市场充分发挥作用的同时，充分发挥政府引导作用。在产业基础较好的城镇，加强政策扶持，制定产业招商政策，保障主导产业用地，引导产业向高附加值转型升级。此外，将中心城区要转移的产业定向对接新市镇。由市、区相关部门共同召开城乡产业对接联席会议，制定产业定向转移机制，并加以具体落实。重点突出新市镇的特色产业，在新市镇逐步形成各具特色的产业集群。积极鼓励发展与制造业相关的现代服务业、生活服务业和社会服务业，提升第三产业在新市镇中的比重。大力发展以现代农业为特征的农业产业链，通过发展电子商务、现代物流业、休闲旅游业、养生及养老业等，使第一、第二、第三产业融合联动，使新市镇成为“名、优、特”产品镇、特色镇，如名表镇、服饰时尚镇、有机绿色食品镇、中草药与养生镇等，形成“一镇一品”。

#### (6) 城乡统筹发展引导策略。

新市镇上承中心城区与新城，下接中心村，连城带乡，在破除城乡二元结构、与新城功能互补方面的作用十分重要。未来在重点建设好新城的同时，要理顺中心城区—新城—新市镇之间的关系，进一步明确新市镇的功能定位，统筹新城、新市镇建设，发挥新市镇在城乡一体化发展中的作用，落实“网络化、多中心、组团式、集约型”的市域空间体系。按照《上海市城市总体规划(2017—2035年)》，强化城镇圈的分类策略，突出新城、新市镇支撑的城镇组群发展模式。以综合性节点城市为核心，以交通廊道为骨架，以生态基底为约束，以居民生活便利和服务均质化为基本原则，推进公共服务对农村地区全覆盖，形成就业、生活、服务一体化的城镇圈。注重产业空间布局优化，通过产业园区合作等方式，强化创新引领的产业空间格局。保障高端制造业发展空间，推动基础制造业发展升级裂变，进而发展生产性服务业、生活性服务业，成为区域性商务中心、中小企业地区总部的主要承载地，促进郊区产业发展模式转型。在促进乡村振兴融合发展方面，积极探索乡村振兴示范镇建设。一体化规划新市镇与乡村道路系统，优化保留村、保护村布局，鼓励其余农村居民点向新市镇集中，实现公共服务设施充分共享。加强乡村公共服务点布局，引导市政设施生态化、景观化布置。推动乡村发展度假农庄、特色观光、都市采摘等休闲产业，促进农业向高科技、高品质、高附加值方向发展，以产业带动乡村振兴，提升乡村居民生活品质。

### (二) 新市镇高质量发展的政策建议

#### 1. 强镇扩权

根据人口规模、经济水平、区位条件、基础设施、市级重大功能项目等因素综合判断，通过强镇扩权的机制突破，激发城郊卫星型浦江镇、徐泾镇，片区中心型惠南镇，门户型枫泾镇、陈家镇等新市镇的发展活力。

参考江苏、浙江强镇扩权的经验，根据试点镇发展情况及自身特点，量身打造赋权清单，下放行政管理权限，扩大试点镇经济社会管理权限，增强试点镇统筹协调、自主决策、依法行政和公共服务的能力，同时建立动态调整机制，根据扩权过程中出现的问题进行权限调整。

对强镇扩权试点镇，除了行政管理权限的下放，在财税分成、用地指标等方面也给予一定政策倾斜。在财政收入方面，实行镇级财政增量分享，对镇级财政当年地方财政收入比核定收入基数增收部分原则上全额留镇使用。在用地保障方面，各地块新增用地指标向试点镇倾斜，对符合条件的项目，优先解决用地指标。试点镇通过复垦、造地等途径增加的土地指标全部留镇使用，使用有结余的，由市、区优先收购。

---

## 2. 土地开发

强化公共交通引导城市开发(TOD)的空间模式,提高新市镇土地开发强度。鼓励新市镇中心和轨交站点周边高强度开发、空间复合利用以及各类公共服务设施混合使用和综合利用,推动新增住宅用地向轨道交通站点、大容量公共交通廊道节点周边1000米范围集中布局。推进新市镇土地复合开发利用,推进零散产业区块的优化布局。一方面优先保障近期公益民生项目和基础设施建设,探索商业、办公、居住、公共设施与市政基础设施等用地的复合开发。另一方面促进低效用地转型升级,鼓励工业用地的功能置换和混合使用,开展低效用地分类处置和退出机制,通过平移整合、动态平衡等方式,提升产业区块整体开发能级。

## 3. 人才引进

新市镇在人才政策方面应注重错位协同,优先引进新市镇重点产业人才,实现住房规划建设与轨道交通建设、就业岗位分布、公共设施配套联动发展。此外,由于新市镇在城乡统筹中承担着节点作用,还应有效促进农村转移人口融入新市镇,加快城乡要素自由流动。

在就业方面,积极引导专业技能人才、高学历人群、创新人群积聚;加强对周边农村人口的劳动力职业技能教育和培训,建立技术储备机制。通过产业结构调整和产业园区转型升级,集聚生活性、生产性服务业就业岗位,在职住平衡目标下,明确新市镇就业岗位规模目标及发展导向。在住房方面,推进保障性住房建设,在郊区轨道交通站点周边优先规划建设公共租赁住房,重点确保小户型租赁性住房的供给。在公共服务方面,在轨交站点、产业园区、大型社区周边植入区域级的公共服务设施,促进大型居住社区功能完善;针对产业需求,配置专业化公共设施,注重增加公园绿地和公共空间。

## 4. 财政支持

随着人口导入,新市镇在社会保障、城乡管理、教育、医疗、文化等方面的财政压力越来越大。另外,随着市区级财权下放,新市镇的刚性支出也越来越大,如市区重大项目统筹、区级道路资金承担等,这对新市镇的财政造成一定影响。未来新市镇应积极拓宽投融资渠道,同时寻求市、区两级财政扶持,深化财税体制改革。

拓宽新市镇投融资渠道,鼓励多元投资主体参与城镇建设。从单纯依赖“土地财政”拓展至多种发展方式并存,重点解决居民教育、医疗、出行、居住等实际问题,提高城镇居民生活质量。积极支持新市镇在城市建设、社会事业等领域引入社会资本,鼓励政策性银行、商业银行采取银团贷款等方式,支持新市镇开发建设。通过转移支付、对口支持、培育自身“造血”能力等方式,探索新市镇财政支持政策机制。

探索提高新市镇收益分配比例,增加制造业税收镇级留存比例,向市、区两级政府寻求财税支持。完善新市镇土地出让收入支持政策,提高新市镇土地出让收益分配比例。完善新市镇财税政策,鼓励符合全市产业发展导向的企业向新市镇转移集聚,探索增加制造业税收镇级留存比例,调动新市镇发展产业的积极性。

### (三)新市镇高质量发展的保障措施

#### 1. 新市镇规划及实施

科学制定规划,广泛汇聚各方力量,健全规划及相关领域政策法规、技术标准和规范,强化基础支撑和动态维护。统筹政府、社会、市民三大主体,加强各级政府组织编制规划的决策作用,加强乡镇规土所建设,充分发挥基层组织在基础数据采集、基层民意征集、动态执法监察等方面的基础性作用。统筹高校科研院所、规划设计机构等社会组织,做好规划支撑;搭建多元的公众参与平台,引导市民共同参与城市发展与治理。

---

在规划实施中,强化监督跟踪,推进各级规划任务和指标的精细化分解,落实到年度计划和具体地块指标,并通过综合管理平台、联席会议等机制,强化信息共享,保障“多规合一”实施。在规划建设中,将新市镇的经济、社会、环境、空间品质等全要素管理内容优先纳入土地全生命周期管理,创新老旧厂房、社区的有机更新和历史风貌景观保护开发政策机制,提升新市镇开发建设和运营水平。

## 2. 新市镇管理及统筹协调

对跨区的新市镇城镇圈,综合各镇特色及发展潜力,重点完善跨行政区的高等级公共服务设施配置、交通衔接以及生态保护协同,贯通生态廊道,实现公共服务高效供给以及低碳便捷交通出行。对于跨市域统筹的新市镇,以空间规划为基础,健全地方协商合作机制。构建地区客运交通体系,推动相邻城镇在产业分工、要素流通、设施共建、生态保护等方面的统筹协调,同时通过建立合作项目库、设立政府共同基金等措施,共同促进城镇合作开发。

### 参考文献:

- [1]马长发,贾鼎,李嘉,朱文浩.以人为核心的“城市能力”论——中国新型城镇化研究新思维[J].城市发展研究,2020(12):7-11,88.
- [2]刘依杭.乡村振兴视阈下新型城镇化与农业现代化协同效应分析——基于省际面板数据的实证研究[J].区域金融研究,2020(6):86-91.
- [3]赵娜.新型城镇化发展质量的测度与评价[J].统计与决策,2020(22):84-93.
- [4]李兰冰,高雪莲,黄玖立.“十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望[J].管理世界,2020(11):7-22.
- [5]苏小庆,王颂吉,白永秀.新型城镇化与乡村振兴联动:现实背景、理论逻辑与实现路径[J].天津社会科学,2020(5):96-102.
- [6]朱彬.中国经济高质量发展水平的综合测度[J].统计与决策,2020(15):87-91.
- [7]陈心颖.新型城镇化中“人”的现代化解读[J].福建论坛(人文社会科学版),2020(2):36-44.
- [8]陆大道.关于“十四五”规划:领域与认识[J].地理科学,2020(1):1-5.
- [9]张爱华,黄小舟.新型城镇化质量评价与空间聚集效应检验[J].统计与决策,2019(17):58-62.
- [10]吴红霞,蔡文柳.基于灰色关联模型的新型城镇化发展质量评价研究[J].农业经济,2019(5):78-80.
- [11]娄海波.以新发展理念推进新型城镇化建设[J].人民论坛,2018(22):87-91.
- [12]李明秋,郎学彬.城市化质量的内涵及其评价指标体系的构建[J].中国软科学,2010(12):182-186.
- [13]王永军,张东辉.城乡统筹发展视角的新型城镇化对经济增长的影响[J].甘肃社会科学,2020(5):177-184.

- 
- [14]王冠军. 生态文明视角下新型城镇化建设的路径研究[J]. 生态经济, 2020(3):214-217.
- [15]陈燕妮. 乡村振兴与新型城镇化互动融合发展[J]. 改革与战略, 2019(12):82-89.
- [16]陈寅雅. 乡村振兴与新型城镇化协同推进研究[J]. 学理论, 2019(12):6-8.
- [17]酒毓敏, 李翀. 新型城镇化背景下乡村发展模式研究[J]. 住宅与房地产, 2019(12):230.
- [18]陈明星, 周园, 郭莎莎, 黄莘绒. 新型城镇化研究的意义、目标与任务[J]. 地球科学进展, 2019(9):74-83.