

# 新形势下上海市“1966”城镇体系规划调整 完善及新城建设研究<sup>①</sup>

The Adjustment of “1966” Town System of Shanghai to New  
Situation and the Development of New Towns

马梅 赵民 张捷

**【摘要】** 本课题站在“后世博会”和面向2020~2030年上海城市经济社会发展总体战略的高度，着眼于当前全球经济下行周期和未来上行周期的转换期，在总结国际国内大都市区域发展和城市发展经验及教训的基础上，提出“新形势”下抢抓机遇、完善上海“1966”城镇体系和新城建设的总体思路与对策建议，旨在推进上海城市空间结构调整，形成与上海国际化大都市发展相适应的“一核双轴多心”空间结构体系。

**【关键词】** 大都市区域发展 上海“1966”城镇体系新城建设

**Abstract:** Standing on the height of “afterEXPO” and facing 2020 - 2030 overall economic and social development of Shanghai, meanwhile, focusing on the global economic downside cycle and the uplink cycle transformation time in the future. This essay analyses cases of regional schemes of metropolitans

and suggests how to improve the system of new town in the suburb of Shanghai.

This essay aims at promoting the structure adjustment of Shanghai and forming the space structure which match the development of Shanghai.

**Key Words:** regional development of megacity, “1966” town system of shanghai, the development of new towns

## 1 国际大都市区域发展与新城规划建设的主要经验

### 1.1 国际大都市空间发展演变及新城规划建设的阶段特征

全球大都市区域的空间发展均呈现从单核心转向多中心、由单一线性向有机网络演化的趋向。国际上伦敦、巴黎、纽约、东京等大都市及其所影响辐射的区域尽管所处国情不同，但其城市化过程在空间上基本依序呈现为“强核、外溢、织网、整合、耦合”（克鲁格曼，2008年）等发展阶段。其中，从外溢到耦合阶段的城市化发展突出表现为大都市空间结构的发展演变。与大都市空间发展阶段相对应，新城发展也经历了卧城、半独立的卫星城、完全独立的新城 [以英国为例，在第二次世界大战后依据《新

**作者:** 马梅，上海社会科学院经济研究所博士后流动站，副教授、博士后

赵民，同济大学建筑与城市规划学院，教授

张捷，同济大学城市规划设计研究院，工程师

① 课题为2009年上海市决策咨询重点课题，项目编号：2009-A-11。本课题负责人为马梅（上海社会科学院经济研究所博士后流动站，副教授、博士后），课题组成员有：赵民（同济大学建筑与城市规划学院，教授）、姜燮富（上海农村经济促进会，会长）、张捷（同济大学城市规划设计研究院，工程师）、沈开艳（上海社会科学院经济研究所，副所长、教授）、黄建中（同济大学《城市规划汇刊》编辑部，副教授、主任）、胡建忠（申虹公司总师室，高级工程师、主任）、骆棕（上海城市规划设计研究院高级工程师）、李俭（嘉定新城开发公司，总裁）、王新南（嘉定新城开发公司，副总裁）、朱震宇（闵行区规土局，副局长、工程师）、王静（宝山区规土局，副局长、高级工程师）、高雷平（嘉定区规土局，副局长、高级建筑师）、潘永俭（松江区发改委，副主任）、黄爱华（宝山区杨行镇，高级工程师、副镇长）、姚存卓（宝山区规土局，工程师）。

城法》纳入统筹规划建设的新城镇被统称为新城（New Town)], 以及融入大都市结构, 构筑多中心、开敞式城市空间的综合性主城—新城体系的阶段。

## 1.2 国际大都市郊区发展与新城建设的关键要素和动力机制

(1) 开发机制方面强调大都市区域政府对新城建设自上而下的掌控

各国都强调郊区新城开发的政策目标及高层级政府的主导作用。一是规划上重视大都市区域规划对新城规划和建设的指导作用。例如《大伦敦规划》、大巴黎地区城市发展的系列规划、日本的历次《全国综合开发规划》、香港的全港发展策略等均体现了这一点。二是出台针对土地、产业和社会发展的立法及优惠政策, 以确保开发的顺利进行, 并能够吸引开发机构、产业和人口入驻。比如, 英国施行“土地强征”, 法国实行“土地银行储备”, 美国施行“法定土地征用权”等。三是强调大都市区域级别的政府对新城开发的主导地位。如当年伦敦市政府的主要职能就是依法审批新城开发计划、把握新城建设方向、协调开发过程中大的矛盾; 而新城开发公司则是依法独立行使主体开发职能。政府主导的关键在于通过立法确保新城开发具有强有力的法律保障, 并通过一系列有效且合理的公共政策来正确指导新城开发的各项建设活动(张捷等, 2005)。

(2) 城市规划方面强调区域规划指导下的空间结构优化

区域规划的核心思想是寻找区域发展的最佳途径和制定区域层面的统一战略, 藉以使不同的政府组织机构达成共识, 并形成一定的约束机制。新城本身也往往成为大都市区域内中心城市以下次一级的核心城市; 大都市区域规划在指导新城发展的同时, 也促进了大城市区域空间结构的优化, 两者相辅相成。例如法国巴黎通过一系列政策文件指导区域结构优化调整, 以使巴黎地区实现平衡发展; 包括1965年的SDRAUP规划——打破严重阻碍巴黎中心城市发展的放射状同心圆结构, 建立了两条平行于塞纳河的东南—西北方向的轴线, 以促进中心城市的人口和产业向周边扩散。巴黎地区的5座新城都位于这两条结构轴线上, 并沿着交通干线分布。

(3) 功能定位上注重多元平衡, 包括郊区新城之间、新城与中心城之间的功能“错位”

在功能定位上主要是处理好就业、生活服务和居住等多元发展目标的平衡。随着人口向郊区的转移, 商业和服务业也需向郊区转移。例如纽约继20世纪50~60年代出现居民外迁高潮之后, 郊区大型购物中心和工厂企业搬迁

到郊区, 建立了具备居住、购物、娱乐等城市功能的郊区新城; 与此同时也使城市中心区的功能发生了巨大变化。同时, 不同城市及地区之间要有功能“错位”, 例如东京郊区新城及相邻地区的产业功能发展, 千叶为原料输入港, 横滨专攻对外贸易, 川崎为企业输送原材料和制成品。<sup>①</sup>

(4) 发展动力上高度重视内生动力, 制造业企业和跨国公司业务单元向郊区迁移是郊区新城得以健康发展的关键因素

例如, 20世纪60~70年代的英国, 本土科技的发展和外来投资的增加, 使得新兴工业部门不断出现, 制造业企业为寻求更大的发展空间, 在中心城市附近发展了以开发区为主要形式的一批郊区新城。不仅制造业企业迁往郊区, 随着制造业企业向低成本地区的转移, 生产性服务业包括技术服务、物流、数据处理等后台服务机构也趋于集中到新城。

(5) 公共交通网络配置上紧密结合以区域大容量轨道网络为支撑的开发

国际上快速公共交通的概念包括铁路、地铁、轻轨、有轨电车、BRT(巴士快速交通)等形式的大容量客运公交。一是郊区新城应当依托大运量快速公共交通来推进开发, 并实现疏解中心城市人口的目标, 这已为中外许多城市的实践所证明。二是各新城之间、新城和其他城镇之间也应建立完整的交通联系, 形成完善的区域交通网络。三是在郊区新城, 国家铁路与城市轨道实现同线一体化换乘。通过交通优势的强化和显化, 来引导郊区重点地区的密集开发, 促成点轴式的郊区空间结构。四是大运量快速公交枢纽站点及其周边地块是郊区新城发展的核心地带。可达性具有优势的地方, 土地开发分布不仅表现出高密度特征, 而且以公共设施和公共空间为中心, 提高了交通的效率和设施的服务范围。这种介于宏观指导与微观地块开发之间的中观结构由下而上地支撑着上层次的宏观空间结构, 使大运量快速公交线路的结构作用更加显著。

(6) 高品质社会事业配套和环境建设是形成新城吸引力的基本条件

新城建设的本质是新社区的培育, 从国内外新城建设的经验来看, 良好的学校和医院、商业服务及文化娱乐设施配套等是形成郊区居住和就业吸引力的重要前提条件。

## 1.3 国际大都市区域与新城规划的编制类型和开发策略

(1) 国外发达国家大都市地区的规划基本为区域规划如英国原先的结构规划以及2001年后推行的“地方

<sup>①</sup> 人民网。“金三角”潜力无限 世界第六大都市圈在崛起 [EB/OL]. <http://www.xici.net/>.

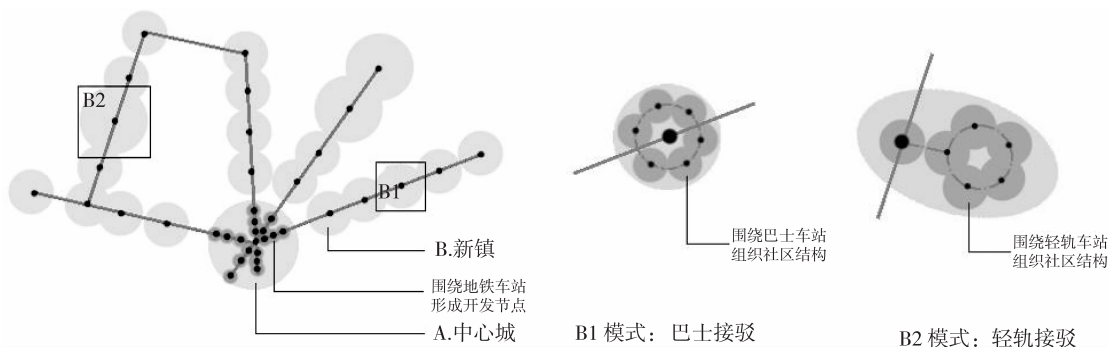


图1 中观链接结构示意图(以新加坡为例)

发展框架”(Local Development Framework)<sup>①</sup>、美国的流域规划、日本的综合开发规划等。这些规划都没有像中国的市域城镇体系规划那样强调等级结构,主要以综合协调区域的发展为核心内容。例如指导伦敦周围新城建设的《大伦敦规划》、指导大巴黎地区城市发展的一系列规划(诸如 PROST 规划、PADOG 规划、SDAURP 规划、SDRIF 规划等)、日本的历次《全国综合开发规划》,以及我国香港的全港发展策略等,无不是从大的区域整体发展角度研究问题,谋求重大的、棘手的区域问题的解决,并为新城的规划和建设指明方向。

#### (2) 新城规划是从属于区域规划的下一级层面规划

来自区域规划的指导对新城规划至关重要。以巴黎新城规划为例,从第二次世界大战结束后的1946年起,法国开始制订经济建设和发展的五年计划,每一个计划中都包括了各部门、各地区的有关发展战略和目标,以及相应的建设投资分配。1965年,即第5个五年计划——SDRAUP 规划明确了地区平衡发展的政策,提出在巴黎地区要建设5座新城。在第6个五年计划中,又进一步确定了在投资上要优先考虑新城建设的原则。1976年的《大巴黎区域城市发展引导规划》也明确了新城的建设指导。1994年的《法兰西岛地区发展指导纲要》,即 SDRIF 规划,确认了巴黎周围5个新城建设的作用。在巴黎地区的新城建设发展过程中,国家政策的连续性保证了新城的建设能按计划有条不紊地进行下去。

#### (3) 新城规划着力于解决人口导入、中观链接的空间结构、TOD 开发模式等若干重大问题

一是合理确定新城人口发展的规模目标。国际大都市建设具独立性的综合新城,其发展规模根据所处国家或地

区的经济发展水平及城市建设状况,结合当地的传统和民情,有一个相对合理的规模值。一般而言,新城发展到一定规模应当另外选址建设,不应再原址扩大。二是以大容量快速公交为支撑的高效中观链接结构是实现人口、就业、空间同步发展的关键。从国际经验来看,伦敦、巴黎、东京等大都市的宏观层面空间结构均是由轨道交通走廊来构建的,并形成了点轴式的发展模式。在这一层次之下,中观层面空间结构由下而上地支撑着宏观结构,使地铁线路的结构性作用得以充分发挥。

典型的中观层面空间结构如图1所示。<sup>②</sup>

#### (4) 采用 TOD 模式进行新城土地利用规划与开发

不同的交通系统决定了不同的城市空间拓展模式和土地利用形式。依托快速大容量公交为支撑的高效中观链接结构,大都市区域的新城发展应以土地利用与公共交通相结合,促使城市形态从低密度蔓延向较高密度的、功能复合的、社群化的“簇群状”形态演变。TOD 正是基于以上理念而发展起来的一种土地利用模式。紧凑开发、功能混合是 TOD 交通走廊沿线土地利用模式的主要特征。基于 TOD 理念的新城土地利用规划与开发既能确保公交系统方便有效地服务周边地区,又能促进站点周围土地的高密度综合开发,提高土地的利用效率,创造出一个适合乘坐公交的环境,并能为公交系统提供足够的客流,从而维持一个良好的城市环境。一般来说,大城市区域可选择轨道交通或快速公交系统 BRT 来引导城市的有序拓展,而中小城市群可以实现区域层面上的 TOD 开发。

### 1.4 国际大都市空间结构调整的负面经验

国际大都市空间结构调整有着丰富的成功经验,但也

<sup>①</sup> 英国在2001年后对规划体系进行了改革,原结构规划(由郡政府制定)将被取消,它们将逐步由“地方发展框架”(Local Development Framework)所取代。

<sup>②</sup> 以地铁站为结构中心,在这个中心设置与地铁进行接驳的巴士站点(通常表现为大型的巴士换乘枢纽,在地铁站的垂直空间内建设),组织接驳巴士线路将居民从地铁站接送到各自的社区中心和邻里中心,方便居民沿步行小径在适宜时耗范围内到达住处。地铁站具有最高的可达性,在地铁站设置了各项新镇级的公共服务设施如市政理事会、大型商业中心、文化娱乐中心、医院等,在社区中心布置社区俱乐部、零售商店、学校和娱乐场所。

走过弯路，需总结负面经验以免重蹈覆辙。

(1) 关于抓住在大都市经济快速发展时期调整空间结构的机遇期

东京<sup>①</sup>在城市高速发展时期中心城区功能高度集中，但东京拒绝改变单中心城市结构，错失城市空间优化发展的机遇。1987年日本《第四次全国综合开发规划》提出将东京绿带加卫星城的单极模式调整为多中心结构，实施功能向郊区分解，但受到东京都地方政府抵制。<sup>②</sup>现在虽很难判断实施迁都对日本今后经济的影响，但是几乎可以肯定的是日本已经失去了迁都最好的时机。

(2) 关于人口、产业、城市服务功能的平衡发展问题

多元化的新城产业是新城实现独立自主的基础。新城规划和建设伊始就要谋划多样化与多元化的产业，实现其独立及自我平衡。国际上有一些新城由于无法提供充足的就业岗位而难以摆脱郊区单一功能的“卧城”境地；或是过重依赖某一项产业，而使得经济发展缺乏未来保障。此外，如果缺乏优质的公共服务及社会事业配置，也会影响产业和居民入住。另外必须认识到，新城的功能平衡和独立性是相对的；在一个现代化的大都市区域内，产业发展和社会联系必不可少。因而交通联系的不便、大运力快速公交建设的滞后都会不可避免地降低新城开发的绩效。

## 2 上海城镇体系规划与发展历程

### 2.1 上海城镇体系与新城规划建设的历程

新中国成立后，上海市域的城镇规划主要是服务于中心城区的工业疏散和人口疏散。从市区边缘工业区、工人新村到工业卫星城，再到“一城九镇”和新城建设，以及当前的“1966”城镇体系，发展理念和发展模式不断演进和提升。

“二五”以来，涉及上海郊区新城发展的主要规划有三次。

#### (1) 七大卫星城规划

以1959年6月的《上海区域规划》和《上海市城市总体规划》为标志。其时，上海开始改造旧市区并同步建设郊区的闵行、吴泾、松江、嘉定、安亭5个卫星城，目的是疏散老上海中心城区的人口和工业。1986年10月，《上海市城市总体规划方案》由国务院批复，城市发展方向明确表述为：建设和改

造中心城，重点开发浦东地区；充实和发展卫星城，有步骤地开发长江南岸和杭州湾北岸两翼，有计划地建设郊县小城镇，使上海成为以中心城为主体，市郊城镇相对独立，中心城与市郊城镇有机联系群体组合的社会主义现代化城市。规划的卫星城包括：宝山、嘉定、安亭、松江、闵行和金山（图2）。

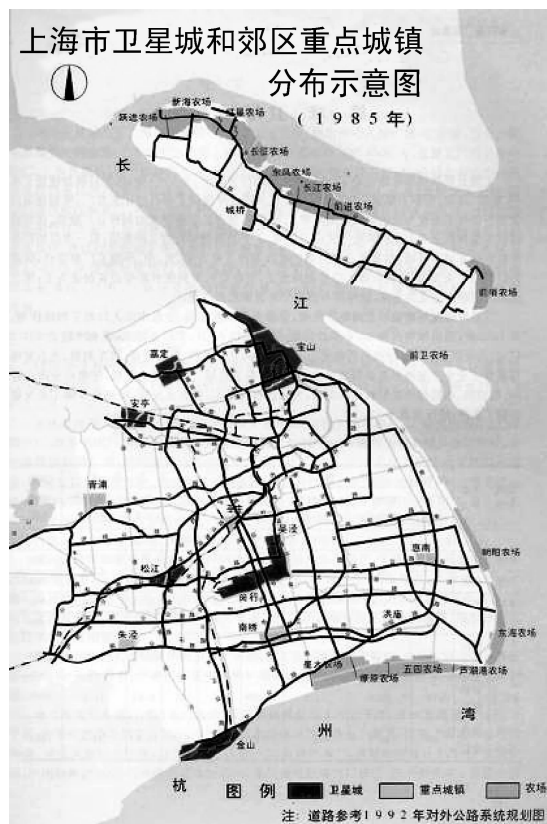


图2 上海卫星城和郊区重点城镇分布  
[图片来源：上海市城市总体规划方案，1986年]

#### (2) “一城九镇”规划

1999年提出了规划建设“一城九镇”，即松江新城以及嘉定安亭、宝山罗店、青浦朱家角、金山枫泾、闵行浦江、浦东高桥、南汇周浦、奉贤奉城、崇明县堡9个试点镇。主要目的是促进郊区城市化以及呼应中心城区的旧城改造，服务于中心城区的人口疏散。

#### (3) 九大新城规划

2001年5月国务院正式批复的《上海市城市总体规划

<sup>①</sup> 周振华. 崛起中的国际大都市郊区——框架与中国模式 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 250.

<sup>②</sup> 2001年东京都政府用自己的方法对迁都费用做了一次预算，总额是国会等迁都审议会提出的推测费用的1.6倍，高达20兆日元。东京都政府指出，把首都机能分散开去，并不会达到预期的效果。东京都知事石原慎太郎甚至称，把政府迁出作为国家政权中心400多年的东京，是对“历史的亵渎”。有评论认为，在城市人口增长基本稳定的情况下，迁都很可能导致中心区衰退，而日本金融资产中很大一部分都是由固定资产形成的。一旦地产价格下跌，银行坏账将会急剧增加并导致经济雪崩。

(1999-2020)》提出将“原总体规划的县城和部分卫星城调整为新城”，确定了以中心城为主体，形成“多轴、多层、多核”的市域空间布局结构。2004年11月出台了推进“三个集中”、加快上海郊区发展的《规划纲要》，明确提出了“体系呈梯度，布局成组团，城镇成规模，发展有重点”的规划思路，形成了市域城镇体系调整的初步构想及空间发展的雏形。之后，2006年《上海市国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》进一步明确了“1966”的城乡体系规划目标，其中新城由11个调整为9个（图3）。

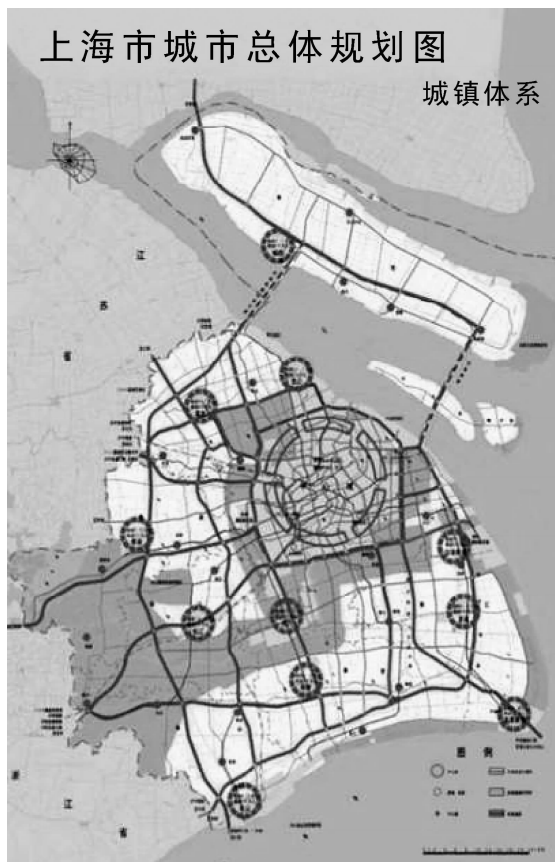


图3 上海市城镇体系规划

[图片来源：上海市城市总体规划（1999-2020）]

“1966”四级城镇体系的具体规划是：1个中心城，上海市外环线以内600km<sup>2</sup>左右区域内；9个新城，宝山、嘉定、青浦、松江、闵行、奉贤南桥、金山、临港新城、崇明城桥，规划总人口540万人左右，其中松江、嘉定和临港新城3个发展势头强劲的新城，人口规模按照80万~100万人规划，总人口在270万人左右；60个左右新市镇，从人口产业集聚发展、土地集约利用和基础设施合理配置角度，集中建设60个左右相对独立、各具特色、

人口在5万人左右的新市镇，对于资源条件好、发展潜力足的新市镇，人口规模按照10万~15万人规划；600个左右中心村，中心村是农村基本居住单元，也是郊区“三个集中”推进的关键问题，将对分散的自然村适度归并，合理配置公共设施（图4）。



图4 上海“1966”城镇体系规划

(图片来源：上海市城市规划设计研究院)

## 2.2 上海城镇体系规划与建设绩效简评

(1) 城镇体系及新城的规划预期和建设实效的差距较大

一是对当年的卫星城而言，经过近30年的运作，其为上海的工业发展做了很大的贡献；但限于当时的经济条件、政策背景和建设目的，卫星城建设中存在着规模小、产业结构单一、社会结构不平衡、服务设施发展滞后、通勤交通压力大等种种不足，发展处于停滞状态。二是“一城九镇”发展仍属缓慢，迄今新城镇实际吸纳的来自中心城区的居住人口非常有限。三是九大新城对于中心城区的人口疏解未能起到实质性作用，“反磁力”效果不明显。《上海市城市总体规划（1999-2020）》实施以来，各新城尤其是中心城周边的新城都出现了大规模的用地扩展。但是，无论是人口的导入数量还是建设用地的增长幅度，郊区新城都尚不如中心城近郊区。

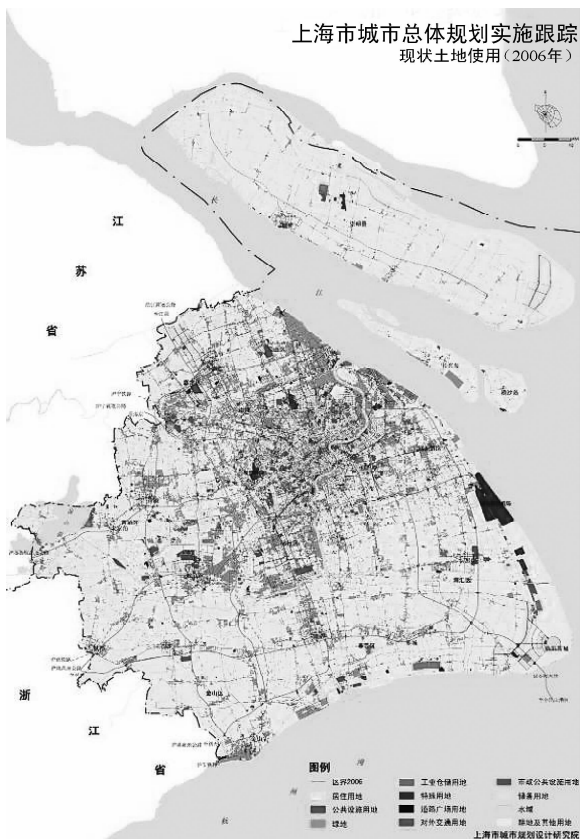


图5 2006年上海市土地使用现状



图6 1997~2006年上海现状城市建设用地空间分布变化情况

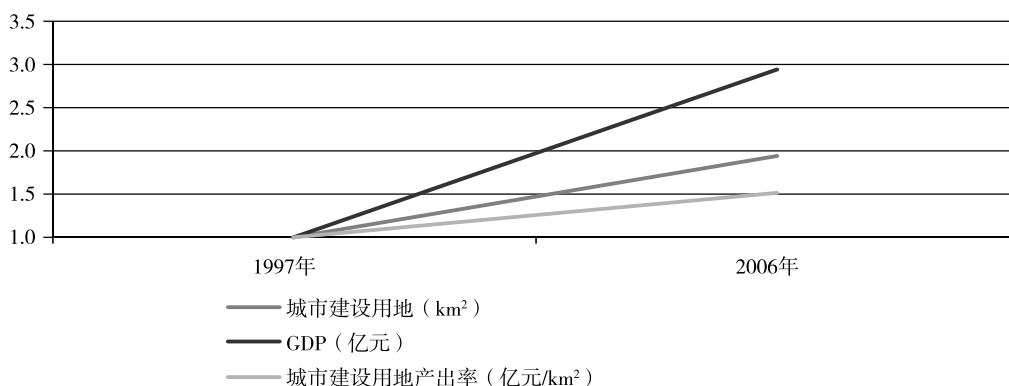


图7 GDP、城市建设用地及其产出率增长关系示意图

(图片来源:熊鲁霞,骆惊等.上海市城市总体规划实施中用地发展若干问题的思考[J].城市规划学刊,2008增刊.)

(2) 中心城区过度蔓延的空间发展态势尚未逆转  
一是城市建设用地发展过快。2007年《上海市城市总体规划实施跟踪》对1999年规划的评估研究表明,2006年的城市建设用地现状总量已经超过《上海市城市总体规划》(图5、图6)的远期目标。但是另一方面的现

实是,土地利用效率不高,城市建设用地产出率的增速低于建设用地增速(图7)。

二是中心城区过度向外蔓延发展。规划的“环、楔、廊、园”等均遭到不同程度的侵占,实施及“弥补”的难度均极大。城市形态呈现圈层沿浦江带状、“圈层+轴线



图8 1997~2008年新增居住用地分布  
(图片来源:张捷等.新城规划的理论与实践——田园城市思想的世纪演绎.北京:中国建筑工业出版社,2005)



图9 1997~2008年新增工业用地分布

(沪宁、沪杭)”发展的空间布局形态。中心城—临港、中心城—奉贤滨海、中心城—青浦三条轴线也在发育。

另外,近年来建设用地与工业用地均出现大幅度向外扩散的趋势,中心城以西地区、奉贤等地区还出现了大量位于规划区外的城市建设用地。

工业用地由中心城区向外扩散,但近城化蔓延明显,工业用地对居住用地的包围,从内环线迁移到外环线周边,已形成工业用地包围中心城区的格局,同时出现沿交通走廊进一步向郊区扩散的趋势。并且工业用地布局零星分散、占地多,但不少工业用地的地均产出率低下。<sup>①</sup>

从人口分布来看,人口增加地区与土地增加地区明显正相关。但是人口与就业的空间扩散基本呈反向扩张,就业空间与生活空间融合度较低。从1997~2008年的新增居住用地与工业用地的变化来看(图8、图9),居住人口与人口密度分布的中心城极化效应越来越凸显。这种消极扩散有进一步加剧的可能。

由此可见,中心城区的过度蔓延已经使得新城在空间结构上难以独立,使得构建与中心城区有一定距离、具备

独立功能、与中心城之间留有足够生态空间的理想新城的规划目标失去了现实基础。

(3)“1966”城镇体系和新城规划缺乏区域战略统筹

一是郊区新城建设未上升到城市总体发展战略高度。城市总体战略的思路缺乏发展节点城市的战略性考虑,也缺乏对多个郊区新城建设的总体战略部署。对是否将目前以上海中心城区直接辐射长三角的空间结构,调整为以郊区新城辐射长三角的梯度“多中心”结构,更没有清晰的总体战略思维。此外,各类发展政策与城市总体规划之间的衔接也有所不足。

二是部分新城、新市镇的选址和布局缺乏区域发展轴依托。现实中9大新城及人口规模较大的新市镇的选址和空间布局较多采用“向心围合”、“均衡设置”的模式,反映了以行政区为主导的静态和均衡的空间布局思想,而不是以区域经济、区域发展轴为主导,也非基于“多心”的城市空间形态结构优化框架。闵行、嘉定、宝山、松江4个新城和5个规划人口规模达到20万人的新市镇,即曹路、唐镇、川沙、周浦和浦江,在空间上完成了对上海中心城区的完整“围合”。

<sup>①</sup> 根据商务部、国土资源部统计,“十五”期末,54个国家级经济技术开发区单位面积土地地区生产总值贡献率为13.87亿元/km<sup>2</sup>。按照《国家级经济技术开发区经济社会发展“十一五”规划纲要》,到2010年,单位面积土地地区生产总值贡献率15亿元/km<sup>2</sup>。到2007年,上海拥有国家级和市级产业开发区30余个,用地面积达512km<sup>2</sup>,占市域总面积的8.2%,加上各区、乡镇的工业用地,将近全市域的20%;但其中市级工业区的用地效率明显为低,2007年全市国家级和市级开发区地均产值22.24亿元/km<sup>2</sup>,市级开发区地均产值仅12.61亿元/km<sup>2</sup>。

新城、新市镇在布局上也缺乏区域发展轴的主导。<sup>①</sup>以沪宁发展轴为例,安亭位于江苏沿沪城市集聚轴和上海沪宁发展轴的节点上,区位极为重要,但是嘉定新城的规划主城区靠近嘉定老城,对沪宁发展轴沿线用地规划控制仅限于安亭镇。沿沪宁轴的江桥、黄渡等重要城镇都不在嘉定新城规划控制范围内。此外,苏沪高速建成后,青浦将是沪宁发展轴上的重要节点,但沿该轴的徐泾镇只是青浦区域城镇体系规划中的重点镇,并不在青浦新城规划范围中。而且青浦新城规划布局以沪青平公路为轴,与沪宁轴没有关联。而奉贤南桥新城规划虽然提出其“位于滨江滨海发展轴上”,是“上海市域空间布局多核结构中的一个节点”<sup>②</sup>,但是南桥新城规划范围不包括滨海旅游开发区,也不包括滨海的工业区。

三是部分新城、新市镇功能定位模糊,产业支撑不足。各新城在“多轴”中的地位、新城之间的功能错位与协同关系等关键问题尚不够明确。例如,与沪宁发展轴相关的嘉定、青浦新城之间,以及与滨江滨海发展轴相关的奉贤、金山、临港、崇明城桥新城之间的城市关系。根据2001版总规之后的规划调整,各新城规划总人口接近600万人,出现了数个规划人口近百万的新城;还有浦江、惠南、周浦三个新市镇的规划人口规模超过30万人。然而,这些新城及新市镇以什么样的功能及产业发展来支撑人口集聚,尚需要深入论证。除了临港新城“综合型滨海新城、国际航运中心核心功能区和国家级新兴装备制造业基地”的功能定位较为清晰、依据较为充分之外,多数新城的功能定位不清晰,或者缺乏充分的依据,甚至仅囿于房地产开发项目定位,因而难以有效指导新城的整体开发建设。另外还可发现新城缺乏服务业功能定位,“上海市级层面的现代服务业规划从不涉及到郊区新城,郊区新城也普遍以制造业作为主导产业。正是由于郊区现代服务业的薄弱,制约了郊区新城的城市功能发育”<sup>③</sup>。

#### (4) 大运力快速公共交通等关键配置不足<sup>④</sup>

从国际经验来看,郊区新城建设必须要以大运力快速公共交通为支撑。大运力快速公共交通(包括铁路、轻轨、地铁、BRT等)与新城的建设和成功运营密不可分,无论是欧洲的伦敦、巴黎,还是亚洲的东京、新加坡、香港,均是如此,无一例外。反观上海,大规模的轨道交通工程建设与郊区新城建设的关系疏远,大容量快速交通引导新城镇开发的理念未能有效指导实践。主要表现为四

个方面。一是上海轨道交通线网郊区覆盖率低。二是郊区新城主城区缺乏点对点的大运力快速公共交通。三是郊区新城缺乏枢纽站点和TOD开发。四是新城开发存在机制缺陷和管理下沉问题。

综上所述,在某种程度上,“1966”城镇体系中的新城及新市镇只是孤立发展的地方化小城镇,与上海国际大都市及长三角区域整体发展的良性互动还远远不够,还难以体现新城建设和城镇体系发展的战略性作用。

## 2.3 长三角区域发展格局的新形势和新变化

### (1) 上海在长三角区域的“极核”地位趋于下降

改革开放以来,长三角区域城市群形成了以上海为龙头,但上海城市经济总体上过度依赖国际投资,缺乏为全国和长三角地区服务的手段,集聚与扩散能力不足。上海在长三角区域的“极核”地位的下降,在一定程度上会影响到郊区新城的发展动力。

(2) 随着长三角铁路网和城际轨道网的构筑,未来长三角地区“多点枢纽”对上海的“单点枢纽”地位构成竞争关系

长三角地区京沪高铁、宁杭、宁安城际、沪汉蓉等铁路的建成,改变了区域之间的时空距离,将极大地提高杭州、南京两大城市与其他城市的交通联系便捷度。

长三角主要城市均将纳入1小时交通圈范围,南京和杭州交通枢纽地位提升所带来的城市集聚与辐射效应将得到全面显现,苏州、无锡、常州、嘉兴等高铁和城际铁路主要站点城市对上海的产业分流作用也更为显著。同时,上海虹桥综合交通枢纽建成后,从苏州、昆山等抵达虹桥交通枢纽也就大约十多分钟,苏昆的大城市能级将进一步强化和提升。区域主干交通网络和枢纽格局的变化,意味着上海郊区新城发展的区域背景将发生重大变化,这将对新城功能及其区域地位产生重要影响。

(3) 江浙两省在区域发展主导下进行城镇体系建设,并对上海郊区城镇体系发展存在潜在影响

江苏省2003年确立了“四沿”战略,即分别沿江、沿海、沿沪宁、沿陇海线形成五大城市聚合轴,以及苏锡常、南京、徐州三大都市圈(图10)。浙江省也确立了环杭州湾城市群、浙中城市群、温台沿海城市群,以及杭州、宁波、金华一义乌、温州四大都市区(图11),开展

① 张捷等. 新城规划的理论与实践——田园城市思想的世纪演绎。

② 参见《南桥新城总体规划说明书》,第2页。

③ 张捷等. 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.

④ 同③。





图 10 江苏省城镇体系规划 (2001—2020)

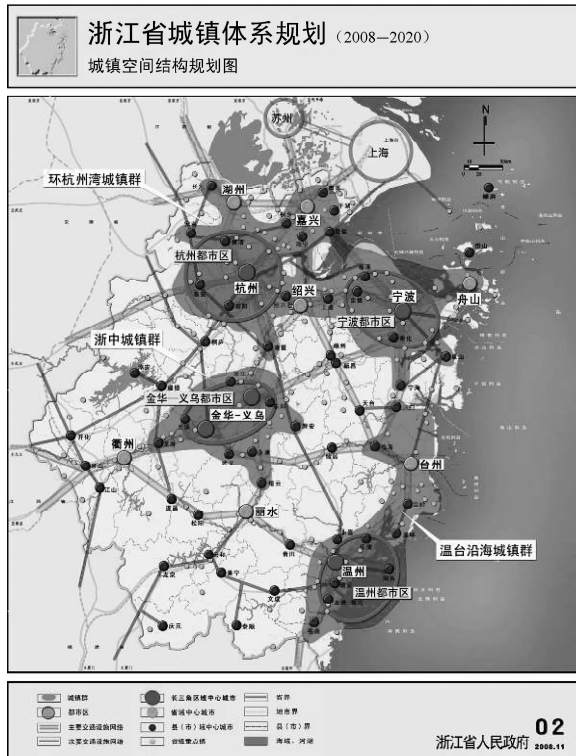


图 11 江苏省城镇体系规划 (2008—2009)

了环杭州湾产业带规划。这些城市对上海的“反磁力”作用日益增强；而上海市域新城的产业发展将不可避免地要面对更多的外部竞争，上海构建“多中心城市结构”的发展驱动力可能将相应弱化。

相比之下，上海的“1966”城镇体系延续了中心城区

独大的局面，存在中心城区持续极化和蔓延、新城发展乏力、中间衔接层次城镇缺乏的问题，郊区城镇在长三角城镇群中不具竞争优势，区域辐射能力不强。在长三角新的区域发展格局中，江浙临近城市逐步抢占发展先机的态势已经显现 (图 12、图 13)。

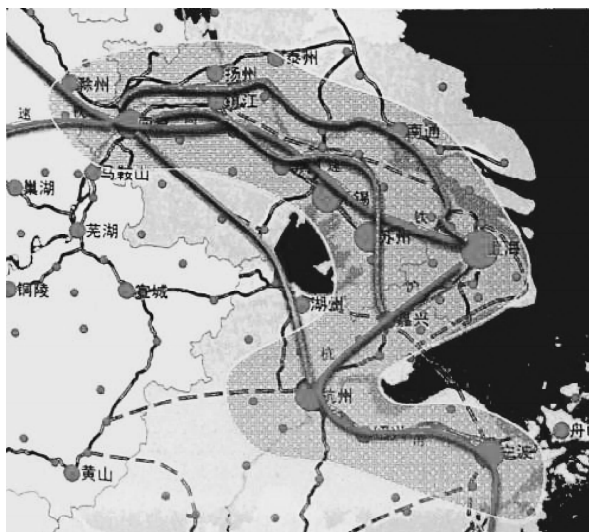


图 12 长三角交通 1 小时圈覆盖城市



图 13 上海目前的规划与发展态势

### 3 上海“1966”城镇体系规划调整完善和新城建设的总体思路与主要举措

#### 3.1 指导思想和主要原则

(1) 把构筑以新城为重点的“多中心”空间战略上升为城市发展的首要战略之一

首先,从“单中心”向“多中心”空间结构转型是城市经济发展转型的需要。建设经济中心城市需要空间载体,从国际经验来看,从单中心向多中心城市空间结构转变是国际经济中心城市发展的必经之路。

其次,郊区新城建设应是上海“后世博”城市发展动力的主要来源。世博会是上海城市建设和发展的重大机遇,轨道交通网络、重大的城市功能性项目都将在世博会期间建成。但世博会后,世博项目对城市的带动作用下降,城市快速发展亟需新的动力支撑;同时,上海中心城区的发展由于受土地、交通、环境等的限制将难以保持足够的动能。郊区新城将有望成为世博会后上海发展的重要动力来源。

(2) 以“区域统筹”为核心确定城镇体系和新城规划的指导原则

首先,以区域城市聚合轴为框架,指导“1966”城镇体系的优化调整和完善。

其次,正视中心城区已经过度蔓延的现实,不固守理论上的定义及一概追求空间结构上的“独立”新城(即与中心城区在空间上有一定距离、有明显的生态隔离区域、功能完全独立的新城)。借鉴国际经验、立足上海实际,较既有总体规划更为现实、合理的多中心结构是以“点—轴”相结合,市郊新城、新市镇依托交通走廊及城市轨道交通呈轴向发展。

进一步而言,以市域各城镇在区域发展轴中的功能定位为切入点,对“1966”城镇体系进行分类指导。综合考虑土地利用现状等条件,积极引导那些与区域发展轴结合较为紧密的新城、新市镇找准自己的定位,沿轴向加快发展;重点培育若干个在长三角具有影响力和辐射功能的新城或新市镇。若干具有重大区域功能与发展潜力的新城拟将是“十二五”期间的“抓手”,要认真细化重点建设新城和主要建设区域的空间规划和产业规划。

#### 3.2 总体思路

本研究的总体思路是:依托长三角沪—宁—杭—甬和中国沿海大通道两大区域发展轴,以上海市域都市区域为基础构建“一核两轴多心”的城市空间结构(图14)。

(1) 构建不同区域导向的若干个都市区,构筑两大战略聚合轴

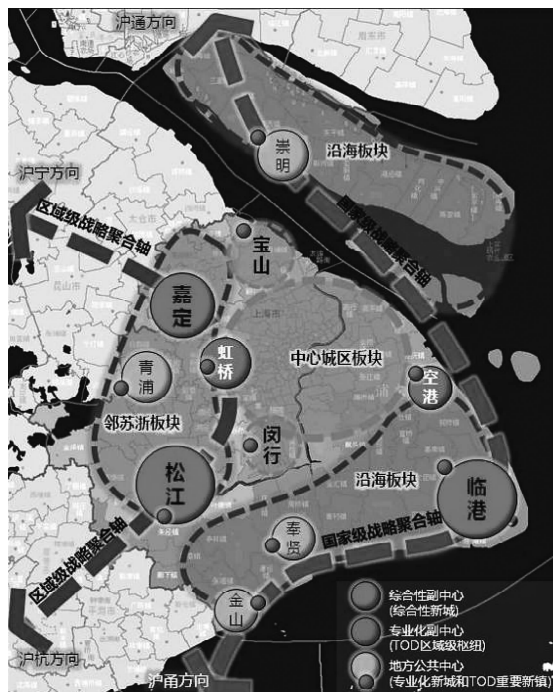


图14 上海“一核两轴多心”空间发展示意

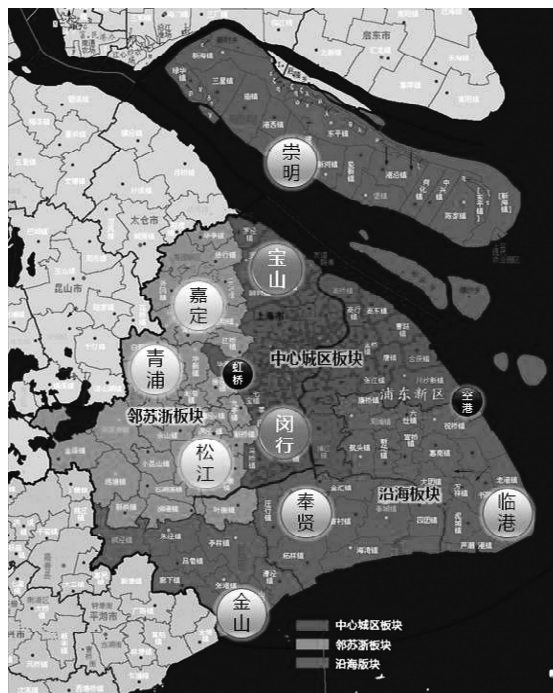


图15 上海市域都市区域的空间划分

一是将上海全市划分为中心都市区、临苏浙都市区、沿海都市区三大都市区域板块(图15)。二是促成沿沪宁、沪杭与沿海呈弓形发展的两大“战略聚合轴”。结合国家宏观层面的“T”字形发展战略,对应前面的都市区

划分,拟分别沿沪宁、沪杭交通走廊和东部海岸线,促成西部的区域级战略聚合轴和东部的国家级战略聚合轴,并促成三大都市区的功能与空间的集聚发展。

(2) 调整完善郊区主要城镇的定位与分类,体现“1966”的“一核多心”空间发展格局

“一核”即中心城区,“多心”则分为:综合性新城、基于TOD的区域级枢纽,以及专业化新城、基于TOD的重要新镇。前两者为城市副都心,后两者为地方公共中心。

一是综合性副都心,即综合性新城。嘉定新城、松江新城和临港新城为分别位于沿沪宁、沪杭和沿海聚合轴上的综合性新城,作为副都心应进行重点建设。综合性新城具备较为完整的产业体系和城市功能,部分产业功能具有辐射长三角乃至更广大区域的能级。可推动综合性新城形成商务、商业、大型会展、公共服务业等特色功能。二是专业化副都心,即基于“TOD”的区域级枢纽。虹桥综合枢纽与浦东空港枢纽拟可成为分别位于沿沪宁、沪杭和沿海聚合轴上的以交通核心枢纽为特征的两大城市副都心。依托核心枢纽的交通优势,这两大副都心将集聚区域性乃至全国的高端产业,比如总部经济、高端商务会展和文体演艺、高端休闲疗养、区域性购物中心以及高附加值的临空产业等。三是地方公共中心,包括专业化新城和基于“TOD”的重要新镇。由于水源地和海岸线生态资源等生态保护需求,建议不将青浦新城、崇明城桥新城和奉贤南桥新城列为全面综合发展的副都心,而是作为地方发展的公共中心;有别于综合性新城作为重点建设的城市副都心,对其要更多考虑全市战略层面的生态保护需求与可持续发展的长远目标,相对控制发展规模。金山新城基于现状的石化产业基础,出于环境考虑,宜相应缩减居住规模,定位上则作为石化产业配套的专业化新城。青浦新城、崇明城桥新城和奉贤南桥新城未来以居住及休闲功能为重点,产业发展应有较为严格的准入门槛控制。

结合国家高铁、城际城郊铁路、城市轨道交通及高速公路的规划网络,重新筛选出若干基于“TOD”的重要新镇,重点培育,使之成为地方公共中心。原则上,结合每个城市副都心或者专业化新城,通过比较各项发展条件,包括已有的发展基础、未来的交通优势、与副都心的空间关系等来确定这批重要新镇的选点。初步选定罗泾、外冈、朱家角、徐泾、新桥、朱泾、庄行、漕泾、惠南、川沙、庙镇这11个镇。这些新镇基本位于远郊,但均与某个副都心或新城相临近,可与其相邻的副都心或新城形成优势互补的组合式的功能与空间关系,并同时承担起地方

公共中心的职能。

(3) 依据都市区域板块和战略聚合轴调整新城和城镇体系规划(图16)



图16 上海“1966”城镇体系调整完善和新城发展示意图

其一是临苏浙都市区突出虹桥枢纽对嘉定、松江、青浦三地新城和新镇、中心村建设的统领地位;总体上,对综合性新城进行规模和能级提升,培育基于TOD的重要新镇为地方公共中心,缩减中心镇、中心村层级,加强新城集聚度。

其二是沿海板块以沿海聚合轴为依托,根据不同交通地位与发展基础,明确浦东空港枢纽、临港新城、奉贤南桥新城、金山新城、崇明新城在其中的建设发展思路,形成东部沿海聚合轴上“多心”差别化定位发展。

其三是中心城区及其延伸区,加快发展闵行新城、宝山新城,明确其为中心城区向近郊南北延伸的副都心。

(4) 合理规划各级城镇体系人口规模和城镇数量

一是新增人口和人口疏解目标。积极转移中心城区的存量人口至郊区新城及新镇。有效截留进入上海的增量人口,使其在郊区新城或新镇入户。严格控制中心城区外环线附近的城镇规模。二是副都心人口规模导向。建议将前述各大副都心的规划规模积极做大。

上海新“1966”城镇体系调整后的人口规模导向 表 1

类型		个数	规模控制 (万人)	总人口规模控制 (万人)
都心	中心城区	1	1000	1000
副都心	综合性新城	5	100 以上	500
	基于 TOD 的区域级枢纽	2	20 ~30	40 ~60
地方公共中心	专业化新城	4	30 ~40	120 ~160
	基于 TOD 的重要新镇	11	15 ~20	160 ~220
	整合其他新镇			200
	整合村庄			100 ~300
合计				2000 ~2500

### 3.3 优化关键要素配置

#### (1) 结合都市区域板块优化大运力快速公共交通配置

一是增加市郊快轨。二是建立高效的“中观链接结构”。以 TOD 开发为主导，加快解决上海目前城市轨道交通站点设置与高密度紧凑型土地开发较为脱节的问题，以实现人口、产业、空间的同步发展。三是结合区域板块优化公交体系和土地资源配置。

#### (2) 引导优质社会事业和重大项目向副都心配置

一是加大市级优质社会事业资源统筹力度。二是推动重大市级功能性项目在副都心布局。

### 3.4 推进新城建设和完善城镇体系的主要举措

#### (1) 稳定的政策与立法保障

新城和新镇规划建设是一项长期的任务，有赖于政策的稳定性和连续性，需要确立市级统筹新城开发的机制体制，并有立法的保障。为了将郊区新城建设纳入到上海城市发展核心战略，市级政府主体要站在全市高度谋划新城的发展战略及强化规划的落实；要尽快改变过去那种过于“放手”让区县各自开发建设做法；积极探索，形成市级统筹、市区联手的新型开发建设模式。同时，在这一制度框架下，可借鉴发达国家大都市的新城建设经验，制定《上海新城（新市镇）开发建设管理条例》等法规制度，将新城开发的规划方针、建设主体、资金筹措、开发程序、建设管理等事宜加以明确，为新城建设提供坚实的制度基础。

#### (2) 市级层面建立郊区新城建设推进领导小组

领导小组负责协调郊区新城建设的政策、土地指标等问题。全市土地指标向郊区新城的基础设施、商务、商业、公共服务功能区倾斜。启动上海郊区新城项目审批程序。综合性新城和基于 TOD 的区域级枢纽的公共设施、基础设施项目由市级来建。

#### (3) 以都市区域板块为单元完善各郊区新城管委会和开发公司

设立沿苏浙都市区、沿海都市区、中心城区及其延伸区三大区域发展管委会，负责区域内新城开发的总体协调；下设新城规划与产业政策专业委员会，专业委员会负责对郊区新城规划、产业政策提出指导。建立相应的国内外专家咨询库。建立公共参与程序。研究设立都市区域板块下属国资公司运作平台的可行性。市属国资公司与区属新城开发公司合资组建郊区新城开发公司。调整郊区新城所涉镇域管理为社区管理。

#### (4) 制定加快新城发展的专项政策

一是大运力快速公共交通枢纽及站点周边土地开发政策。设置“快速公共交通枢纽站点现代服务业产业园区”，实施税收特区政策，入驻园区内的企业税收减免。参照中心城区容积率标准，提高轨道交通站点交通核区域的开发强度，鼓励郊区新城围绕快速公共交通枢纽开发现代服务业，加快商务、商业、现代服务业向新城核心区集聚。二是引导现代服务业发展的政策。依托郊区制造业基础，市级层面建立扶持政策，引导全球产业链中的后台服务业、企业总部落户郊区新城。三是吸引产业人才的倾斜政策。建立郊区与中心城区差异化人口政策，在郊区开放以家庭为基本单元的户籍政策。加大郊区新城经济适用房、蓝领公寓、人才公寓的规划建设。四是副都心级别的新城土地指标单列。

#### 参考文献

- [1] 周振华. 崛起中的全球城市——理论框架及中国模式 [M]. 上海: 上海人民出版社, 格致出版社, 2008.
- [2] 赵民, 张捷. 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.
- [3] 张捷, 赵民. 新城规划的理论与实践 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.
- [4] 马梅. 加快郊区新城建设, 推动上海城市空间结构调整研究 [R]. 上海市政府 2008 年重点决策咨询课题, 2008.