

基于政策视角的上海青浦新城规划建设回顾与展望

Review and Outlook of Planning and Construction of Qingpu New Town in Shanghai from Policy Perspective

乐 芸 LE Yun

摘 要 在上海新一轮新城发展政策背景下,聚焦青浦新城的规划建设,探讨郊区新城发展中的问题。首先,回顾青浦新城20年的规划建设政策演进,概述青浦新城当前的发展成效,进而深入剖析规划建设中的4个关键问题,最后基于区域视角和国际经验,对青浦新城未来发展的政策设计提出建议。青浦新城过去的发展以地方化发展为主导,新城发展目标缺乏稳定性,市级层面的政策性住房与新城关联性较弱,轨道交通建设滞后于新城发展,新城建设的机制仍不完备。在未来的发展中,青浦新城应在全市总体政策框架下,与区内周边地区形成联动发展格局,加大轨道交通与新城建设的协同力度,联合周边镇村加强住房供应,借力郊野地区促进新城品质的提升。

Abstract In the context of Shanghai's new round of "new town development" policy, this article focuses on the planning and construction of Qingpu New Town and discusses the problems in the development of suburban new towns. It reviews the evolution of Qingpu New Town's 20-year planning and construction policies, outlines the current development effects, and further analyzes four key issues in the planning and construction, and based on the regional perspective and international experience, proposes four suggestions for future policy design. The past development of Qingpu New Town was dominated by localized development, lacking stable development goals, high-related housing policies, in-time rail transit construction, and complete construction mechanism. In the future, Qingpu New Town should form a coordinated development pattern with the surrounding areas under the overall policy framework of the city, strengthen the construction coordination between rail transit and the new town, cooperate with surrounding towns and villages to increase the housing supply, and improve the quality of the new town together with rural areas.

关键词 新城;政策视角;上海;青浦

Key words new town; policy perspective; Shanghai; Qingpu

文章编号 1673-8985 (2021) 06-0145-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20210620

作者简介

乐 芸

上海市城市规划设计研究院
高级工程师,硕士,leyun@supdri.com

上海在新城规划建设方面的探索缘起于1940年代的《大上海都市计划》,该计划将“卫星城”概念引入上海^[1]。1950年代,《上海市1956—1967年近期规划草图》提出开辟卫星城的规划构想,《关于上海城市总体规划的初步意见》进一步完善了卫星城的发展规划,将卫星城作为接纳市区工业和人口疏散的基地,青浦是当时规划的17个卫星城之一^[2]。1986年获批的《上海市城市总体规划》提出构建“中心城—卫星城—郊县小城镇—农村小集镇”4级城镇体系,规划更加强调卫星城的综合发展,将卫星城调减为7个,青浦在此轮规划中被

调整为“郊县小城镇”^[3]。随后在《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》中,上海首次使用“新城”的概念,提出构建“中心城—新城—中心镇—集镇”4级城镇体系,依托区(县)政府所在城镇或依托重大产业及城市重要基础设施规划建设11个新城,青浦新城正是其中之一。此后,上海市政府不断完善新城发展构想,“十一五”时期提出建设9个新城,“十二五”时期聚焦7个新城,“十三五”时期新城个数减少到5个,青浦新城一直位列其中。

检索相关文献可以发现,关于上海新城总体发展的研究成果较为丰富,俞斯佳等^[4],陈群

民等^[5],敬东等^[6],顾竹屹等^[7]对上海新城的规划建设进行了较为全面的回顾与剖析,郑德高等^[8],张凡等^[9],葛春晖等^[10],郭岚^[11]等也从空间结构等不同视角对上海新城的发展提出建议。相比之下,对单一新城的研究成果较为匮乏。针对青浦新城,雍翎^[12]对新城社区公共设施的运作机制与规划对策进行探讨,林华^[13]对新城产城融合发展进行深入研究,叶明^{[14]23-25}回顾了新城发展历程,并总结新城发展特色,宋代军等^[15]分析了新城就业岗位与空间结构的分布关系,卢弘显等^[16]基于有效供给理论对新城空间优化提出规划建议。

上海“十四五”规划提出加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局,为新城带来新一轮发展机遇。经过20年的发展,青浦新城的规划建设取得显著成效,但也反映出上海新城建设中的一些问题。基于政策视角系统总结青浦新城20年的发展经验,有助于青浦新城的未来发展。

1 青浦新城规划建设的政策演进

1.1 “十五”时期:区级政府全面推动居住区及相关配套设施建设

“十五”期间上海全市重点推进“一城九镇”建设^①,并颁布《关于上海市促进城镇发展的试点意见》,全面推动试点城镇建设。在此阶段,市级层面对松江新城之外的其他新城并未予以更多关注,青浦新城的发展以区级政府为主导。

《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》将青浦新城规划定位为“青浦区政治、经济、文化中心,具有工业、旅游、居住等综合功能的中等规模城市”。全市层面对青浦新城发展的战略意图从一开始就是构建综合性城市。但在此阶段,青浦区对新城的定位则以生活功能为主,较为单一,区“十五”计划更是将新城中心区直接定位为特色居住区^②。在此背景下,以夏阳湖为核心的“新城区”开发快速推进,一大批居住区项目得以实施,中山医院青浦分院、青浦区博物馆新馆、青浦游泳馆、青浦汽车总站等配套设施建成使用。

本阶段,新城在全区的核心引领地位尚未确立。全区“一轴多点”和“两翼联动”^③的城镇发展布局并没有凸显新城的重要性,城镇发展重点较为分散。青浦区朱家角镇属于“一城九镇”中的试点镇,一定程度上分散了区级政府对于新城建设的政策聚焦。

1.2 “十一五”时期:区级政府推进新城居住功能进一步西扩

“十一五”时期,上海推进“1966”城乡规划体系建设,重点发展9个新城中的嘉定、松江和临港新城。青浦新城未被列入本轮重点发展的新城,新城发展仍以区级政府为主导。

按照市级层面提高新城规模的要求,青浦区开展了新城西扩工作,将朱家角镇的部分区块纳入新城范围,2006年批复的青浦新城总体规划将新城规划人口从25万人提高到50万人。同时,青浦区在本阶段提出加快“一城两镇”的建设构想(新城、朱家角镇和徐泾镇),突出新城的主体地位。但在本次政策调整中,尽管新城规模目标翻倍,但仍以居住生活功能为主,新城城市功能的综合性依然较低。

1.3 “十二五”时期:市级政策带动新城发展全面提质

“十二五”时期,上海进入“后世博”发展阶段,城市建设重心进一步转向郊区。青浦新城成为本阶段全市7个重点新城之一,新城发展迎来重大提升。全市“十二五”规划要求“加快青浦新城建设,提升产业和居住功能”,首次在5年规划中直接提到了青浦新城。市级层面出台《关于本市加快新城发展的若干意见》引领本轮新城建设,青浦新城在公共服务设施、交通设施、土地指标、建设资金等方面得到市级政府的直接政策支持,大型居住社区落地新城,连接新城与中心城的轨道交通建设提上日程,首个三级医院创建成功,新城总体发展水平显著提升。

这一时期,市级层面强调新城的产城融合发展,统筹工业园区、产业基地、大型居住区和新城建设,更对新城提出服务长三角的战略要求。在此背景下,青浦区于2010年全面实施

“一城两翼”战略布局^④,青浦新城的定位提升为“上海西部服务长三角区域的综合性节点城市”,人口规模提高到70万人,向北纳入工业园区,向西延伸至淀山湖东岸,城市综合发展的目标得以确立。

1.4 “十三五”时期:区级政府按规划有序推进新城建设

“十三五”时期,上海市提出“按照控制规模、把握节奏、提升品质的原则,分类推进新城建设”,将新城打造成“长三角城市群综合性节点城市”,重点推进南汇新城建设。

青浦新城虽未获得来自市级层面的直接政策支持,但随着中国国际进口博览会和长三角生态绿色一体化发展示范区两大国家战略相继落地,青浦的战略地位显著提升,青浦新城也站在全新的发展起点。在此阶段,区级政府按照既有规划有序推进新城建设,重点推动西片区开发和轨道交通站点地区建设,强化新兴产业集聚和城市品质提升。

1.5 小结

青浦新城并不在沪宁、沪杭发展轴线上,其区位弱于松江新城和嘉定新城。在“十五”和“十一五”时期,青浦新城不属于市级层面的重点新城,未能得到上级政府的直接政策投入,其发展由区级政府主导,以房地产开发和基本配套设施建设为主。“十二五”时期,上海市级层面的新城配套政策从试点转向全面推广,青浦新城被列入重点新城,其规划建设得到更多来自市级层面的政策介入,大型居住社区的规划建设是最为直接的政策影响,此外诸如三级医院、连接中心城的轨道交通等高等级设施得以实施,新城的综合性发展目标也在此阶段得以确立(见表1)。

与松江、奉贤等新城的发展有所不同,青浦区的发展重点历来较为分散,青浦新城的发展受到区内其他板块的极大“竞争”。青浦区在成立淀山湖新城发展有限公司的同时,同步成立西虹桥商务开发有限公司和湖区建设开发有限公司,在“一城两翼”战略下,同步

注释: ①“一城九镇”指松江新城,临港、安亭、浦江、高桥、枫泾、奉城、罗店、陈家镇和朱家角镇9个中心镇。

②特色居住区是青浦区“十五”期间实施全区城市化战略的抓手,是重点建设的“四区”之一。“四区”指绿色工业区、休闲旅游区、现代农业区和特色居住区。

③“一轴多点”和“两翼联动”的城镇发展布局,是指以沪青平公路一线为发展轴,推进徐泾等镇城市化进程,华新等镇为东翼,练塘等镇为西翼,实现“两翼联动”。基本形成一个青浦新城区,3个中心镇,8个一般集镇的体系格局。

④“一城两翼”战略布局指打造产城一体、水城融合、多元要素集聚均衡发展的现代化新城增长点,依托虹桥商务区发展商业商务和现代服务业的东翼增长点和利用天然湖泊资源发展湖区经济的西翼增长点,形成相互促进、协同发展的“一城两翼”战略布局。

推进3大板块（青浦新城、青西地区、青东地区）的发展。在新城发展缺乏强有力政策配套的背景下，虹桥综合交通枢纽和国家会展中心带给青东地区的区位优势显然获得了区政府的高度关注，也得到市场的积极响应。因此“十二五”以来，青东地区事实上成为青浦新一轮发展的焦点，而青西地区被纳入长三角生态绿色一体化发展示范区启动区，国家政策的直接干预让其成为“十三五”时期青浦的发展重点。如此一来，有限的区政府资源事实上很难聚焦于青浦新城的建设。

2 青浦新城现状成效

青浦新城规划总面积为91.9 km^[17]，新城范围主体为夏阳街道、盈浦街道和香花桥街道，此外还包括赵巷镇、重固镇和朱家角镇的

部分土地。经过20年的开发建设，青浦新城城镇开发边界内的建成率已经超过80%，城镇基本框架已经稳定（见图1）。但在人口集聚能力、产业发展能级、公共服务水平等方面，青浦新城的现状成效仍不尽如人意，与新城的发展定位相比尚存在一定的距离，新城对于人口和产业的吸引力亟待提升。

2.1 人口规模持续增加，但集聚度不高

2000—2010年间上海郊区人口快速增长，2010年以后郊区人口增速放缓。过去20年间，青浦新城常住人口规模从2000年的18.9万人增长到2010年的36.3万人，到2019年达到45万人^⑤，总量持续增加。但按照开发边界范围估算，新城2019年常住人口密度仅为0.66万人/km²，与《上海市新城规划建设导则》不低于1.2万人/km²

的要求相距甚远，人口密度仍有待进一步提高。

从青浦全区层面分析，2000—2019年间，新城常住人口增加了26.1万人，紧邻中心城的徐泾、华新两镇增加了27.6万人^⑥。与近郊地区相比，新城在人口导入上并无优势，特别是对于中心城人口的吸引力更是明显偏弱，近郊地区较高的公寓均价正是这一状况的反映（见图2）。

2.2 新兴产业蓬勃发展，但产业能级较低

2019年青浦新城GDP约413亿元，占青浦区的35.4%^[18]，经济密度为7.52亿元/km²。2018年三次产业结构约为0.2:56.5:43.3^⑦。目前新城范围内尚未形成集中成片的商务区，青浦工业园区是新城的主要就业片区。青浦工业园区已基本形成精密机械及装备制造业、生物医药、新材料、电子信息等4大主导产业，以及印刷传媒、快速消费品、民用航空、人工智能等4大新兴产业。考察园区经济绩效，2019年青浦工业园区单位工业用地产出为50.14亿元/km²^⑧，与嘉定、松江地区的开发区相比，差距较大（见图3），与《上海市新城规划建设导则》要求的100亿元/km²目标相比，绩效水平仍亟待提升。从园区集聚世界500强企业的水平来看，青浦工业园区对优质企业的吸引力有待提升（见图4）。

2.3 职住平衡基础较好，但产城融合发展有待优化

2019年青浦新城常住人口45万人，2018年末从业人员约20万人^⑨。根据张天然等^[19]的研究成果，青浦新城居民在新城内部就业的比例为65.8%，新城就业人员中有60.9%居住在新城内，新城居民在青浦区范围内通勤的比例达到80%以上。

尽管从全域情况来看，新城职住平衡状况较好，但新城内部产城融合发展仍待改善。一方面，新城范围内现状仍有多处厂中村、城边村，村庄邻近青浦工业园区且租金低廉，吸引了大量产业工人居住；另一方面，毗邻新城的赵巷老镇区、重固老镇区等周边镇村也是新城就业人员的主要居住地。新城范围内的住房供应与就业人群住房需求存在偏差，产业工人倾

表1 历年市级和区级层面对青浦新城的总体要求

Tab.1 The overall requirements for Qingpu New Town at the municipal and district levels over the years

时间	市级要求	区级要求
“十五”时期	《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》：青浦新城是青浦区政治、经济、文化中心，形成具有工业、旅游、居住等综合功能的中等规模城市。规划2020年实际居住人口25万人 《关于切实推进“三个集中”加快上海郊区发展的规划纲要》：规划建设若干个城市功能完善、产业结构合理、人口规模在30万人以上的新城	《青浦区国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》：以特色居住区建设为抓手，推动全区城市化战略。特色居住区以新城中心区建设为重点 《上海市青浦新城城区总体规划(2003—2020年)》：青浦新城是青浦区的政治、经济、文化中心，是具有中等规模的适宜居住的现代化水网城，规划人口25万人
“十一五”时期	《上海市城市近期建设规划(2006—2010)》：构建辐射和带动地区经济和社会事业全面进步的现代化城市，人口规模在30万人以上 《上海市土地利用总体规划(2006—2020年)》：嘉青松地区，形成具有较强综合性的、面向长三角地区的西翼组合新城群	《青浦区国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》：青浦新城重点发展商业、房地产业和城市服务业 《上海市青浦新城总体规划(2005—2020年)》：青浦新城是青浦区的政治、经济、文化中心，是具有“水乡文化”与“历史文化”内涵的中等规模的现代化城市，规划人口50万人
“十二五”时期	《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》：加快青浦新城建设，提升产业和居住功能 《关于本市加快新城发展的若干意见》：青浦新城具备较高能级的城市综合集聚辐射功能，集聚60万—80万人口	《青浦区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》：淀山湖新城“产城一体、水城融合”主体框架初步形成。加快形成集“生态、生产、生活”等城市综合功能于一体、具有水都特色和历史文化底蕴的生态宜居的湖滨新城 《上海市青浦新城总体规划修改(2009—2020年)》：青浦新城是上海西部服务长三角区域的综合性节点城市，以及具有“水乡文化”和“历史文化”内涵的生态宜居城市，规划人口70万人
“十三五”时期	《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》：将松江新城、嘉定新城、青浦新城、南桥新城、南汇新城打造成为长三角城市群综合性节点城市 《上海市城市总体规划(2017—2035年)》：青浦新城是沪廊道上的节点城市，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的生态型水都市和现代化湖滨城市，规划人口65万人	《青浦区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》：青浦新城打造成为服务上海及长三角区域，产城一体、水城融合的宜业宜居宜游的现代化新城 《上海市青浦区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》：青浦新城建设为上海推动长三角更高质量一体化发展的综合性节点城市，引领示范长三角协同创新、绿色发展、文化传承的生态宜居之城，规划人口60万人

资料来源：笔者根据相关规划资料整理。

注释：⑤ 2000年人口规模按照第五次全国人口普查夏阳街道、盈浦街道和香花桥街道3街道数据统计，2010年人口规模按照第六次全国人口普查夏阳街道、盈浦街道和香花桥街道3街道数据统计，2019年数据来自青浦区人民政府《青浦新城“十四五”规划建设行动方案》。

⑥ 2019年徐泾镇和华新镇数据来自《2020青浦统计年鉴》。

⑦ 产业结构按照新城范围内3个街道（夏阳街道、盈浦街道、香花桥街道）进行估算，未包括赵巷镇境内的新城一站大社区，以及重固和赵巷境内的产业区块。

⑧ 资料来源：上海市开发区协会《开发区简报》第485期。

⑨ 资料来源：第四次全国经济普查。

向于就近租住村居,企业中高级管理人员则更愿意居住在中心城,新城内的居住社区与青浦工业园区的融合程度仍然较低。

2.4 基本公共配套完善,但优质公共服务资源匮乏

目前,青浦新城的基本公共服务配套较为齐备。博物馆、图书馆、文体中心、医院、青少年活动中心等各类区级设施品质较好,青浦新城21 km骨干河道沿线的环城水系公园已基本全线贯通,轨道交通17号线于2017年底正式运营,品质较好的商业设施也于近两年在轨交站点周边集聚,但高能级公共服务资源仍较为匮乏。青浦新城现状市级公共服务设施仅有3处,包括三级乙等医院——中山医院青浦分院、崧泽遗址博物馆和上海工商信息学校;新城范围

内没有大学,也没有类似于嘉定保利剧院的高等级文体设施,缺少规模较大的城市公园。优质公共服务资源的匮乏影响了新城对中心城区居民及外来高端人才的吸引力。

3 青浦新城规划建设的若干问题研判

3.1 新城空间范围缺乏稳定性

20年间,青浦新城的空间范围持续调整(见表2)。从“十五”到“十二五”期间,新城规划范围逐步扩大,人口规模从25万人增加到70万人。在《上海市青浦区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》中,新城规模调减为60万人,朱家角地区被剥离出新城范围。而在2021年颁布的《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》中,新城人口规模被提高到100万人左右^①。目前,各方对

于新城范围的划定仍存在分歧,青浦区政府希望将朱家角纳入新城范围^①,增强新城实力,彰显新城滨湖特色。

新城范围的调整一定程度上反映出新城发展政策的精准性仍有待提高,对于诸如青浦新城需要承担多少中心城疏解人口的问题需要统筹规划。

3.2 新城发展与政策性住房关联性较弱

国际上的新城建设通常都与住房政策的施行紧密结合,新城建设的宗旨之一是为中低收入人群提供住房^[20]。上海新城政策的初衷是“疏解中心城人口”,但未能在一开始就与住房政策结合起来,新城的住房建设过多依赖市场行为,加大了新城成长为“反磁力中心”的难度。夏骥^[21]指出,上海新城吸纳中心城区人口的比例仅为10%左右。

青浦新城的发展与政策性住房的关联性较弱。新城发展初期,上海市政策性住房建设与新城建设脱节,青浦将近郊的徐泾镇、赵巷镇作为吸引中心城区人口的重点地区,而将青浦新城的住房发展目标定为“主要满足青浦本地居民及到青浦发展的新上海人的消费需求”。进入“十二五”,市级层面开始统筹大型居住区与新城建设,青浦全区规划布局5个政策性住房社区(见图5),其中仅有新城一站和新城四站位于新城范围内。新城一站大社区的建设目前已进入收尾阶段,而新城四站范围目前仅实施了用于本地农民安置的五浦汇动迁基地和部分商品住房项目,保障性住房项目尚未实施。

新城四站大社区的规划建设体现了市区利益的博弈。区级政府认为大型居住社区在占用导入区土地资源与经济发展空间的同时,还要持续消耗导入区大量的财力和资源,市级层面对人口导入区的财政投入相对于建设管理的实际需求而言仍存在明显缺口^[22]。故而,区级政府更愿意将宝贵的土地用于商品住房开发,对于保障性住房落地新城缺乏积极性,政策性住房与新城发展的协同机制仍待完善。



图1 青浦新城现状空间格局示意图
Fig.1 Schematic diagram of the current spatial pattern of Qingpu New Town

资料来源:笔者自绘。

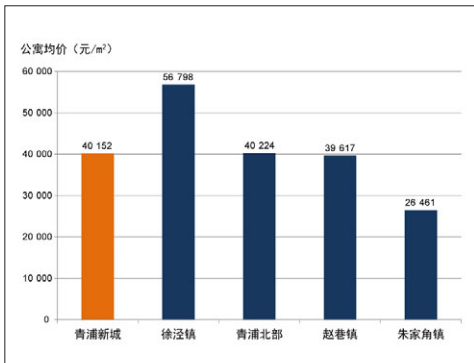


图2 2019年青浦各板块公寓均价情况
Fig.2 Average price of apartments in Qingpu in 2019
资料来源:笔者根据《2020青浦统计年鉴》绘制。

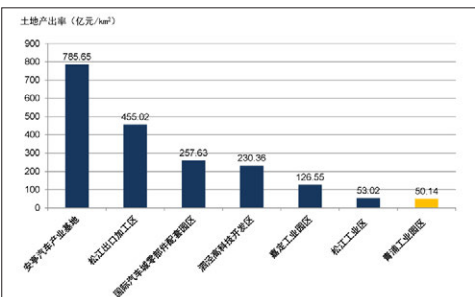


图3 2019年嘉青松地区部分开发区单位工业用地产出情况
Fig.3 Industrial land output of some development zones in Jiading-Qingpu-Songjiang area in 2019

资料来源:根据上海市开发区协会《开发区简报》第485期绘制。

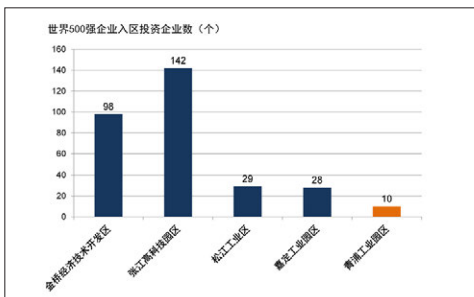


图4 2018年部分开发区世界500强企业入区投资企业数
Fig.4 Number of Fortune Global 500 investing in some development zones in 2018

资料来源:根据《2019上海市开发区统计手册》绘制。

注释:①《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》提出“五个新城各集聚100万左右常住人口”。

② 青浦区《2021年政府工作报告》中提出“推进总规优化,争取将朱家角区域纳入新城范围”。

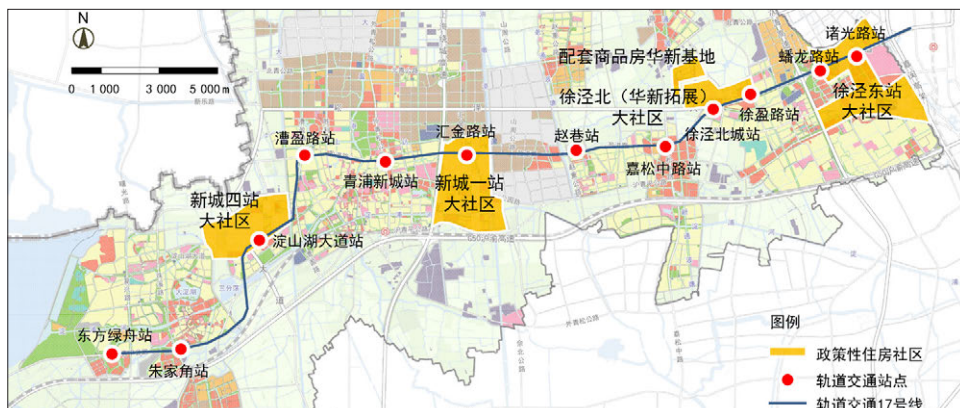







图5 青浦区政策性住房社区分布图
Fig.5 Distribution map of policy housing communities in Qingpu District

资料来源:笔者自绘。

表2 历年青浦新城规划范围和规模情况梳理
Tab.2 Summary of the planning scope and scale of Qingpu New Town over the years

编制时间	规划名称	规划面积	人口规模	土地使用规划图
2002—2003年	《上海市青浦新城城区总体规划(2003—2020年)》	27 km ²	25万人	
2004—2006年	《上海市青浦新城总体规划(2005—2020年)》	53.8 km ²	50万人	
2009—2013年	《上海市青浦新城总体规划修改(2009—2020年)》	119 km ²	70万人	
2014—2019年	《上海市青浦区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》	134.6 km ² (其中:城镇开发边界68.5 km ²)	60万人	
2021年	《上海市新城规划建设导则》 《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》	91.9 km ²	100万人左右	

资料来源:笔者根据相关规划资料整理。

3.3 轨道交通建设滞后于新城建设

大容量公共交通是促进新城发展的重要保障。在青浦新城的发展中,大容量公共交通建设远远落后于土地开发,无法充分发挥交通引导新城开发的作用。一方面,轨道交通17号线于2017年底正式运营,新城开发接近20年后才有轨道交通,严重影响了新城对中心城区居民的吸引力。另一方面,轨道交通17号线在2015年全面开工时,除淀山湖大道站之外的3个站点的周边土地已基本出让(见图6),影响了政府因交通区位改善带来的土地增值收益。

青浦新城的最初规划希望通过“快速”“大容量”轨道交通支撑城市发展,但规划蓝图未能实现。《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》规划市域快速铁R2线连接青浦新城与中心城,《上海市青浦新城总体规划(2005—2020年)》规划青浦低速磁悬浮。而目前轨道交通17号线共设13座车站,采用“站站停”模式运营,从青浦新城搭乘17号线和2号线到人民广场需1 h。连接新城与中心城的快速交通仍不够“快”,缺少2—3站进入中心城的大站车,轨道交通的结构性支撑作用较为有限。

此外,青浦新城内部的交通组织仍有待加强,快速交通、中速交通之间的衔接较为薄弱,降低了轨道交通的服务效能(见图7),与之衔接的中运量公交系统目前还在规划中。

3.4 新城建设机制尚不完备

近20年,上海市政府虽颁布了《关于上海市促进城镇发展的试点意见》《关于本市加快新城发展的若干意见》,但始终未制定聚焦新城发展的有针对性的“一揽子”政策,与国外通过立法推动新城发展的做法相比,上海的政策力度明显偏弱。

与英国新城由中央政府负责初期开发、发展成熟后再交给地方政府的做法不同,上海新城建设一开始就由地方政府运作,市级层面“自上而下”的主导力量明显偏弱。青浦新城的发展更多反映了区级政府的发展意图,满足本地城镇化发展诉求,而难以承担起“反磁力中心”的角色要求。

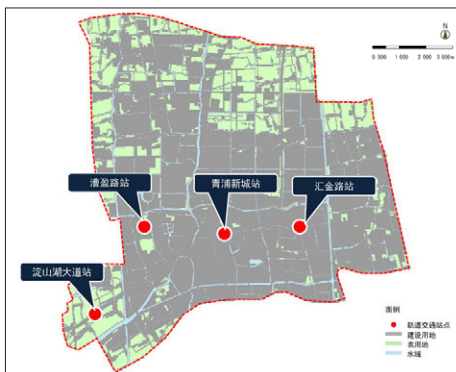


图6 2015年青浦新城土地使用现状图(轨道交通17号线全面开工时)

Fig.6 Land use status map of Qingpu New Town in 2015 (when construction of Shanghai Metro Line 17 is fully started)

资料来源:笔者自绘。

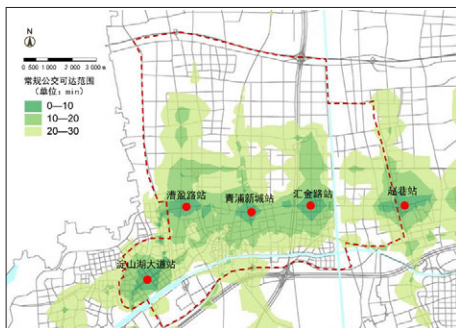


图7 现状轨交站点出发10—30 min公交等时线覆盖示意图

Fig.7 Schematic diagram of bus isochronous coverage in 10-30 minutes around current rail transit stations

资料来源:笔者自绘。

为推进新城建设,青浦区成立了青浦新城建设发展(集团)有限公司,后改组成立淀山湖新城发展有限公司,但其管辖范围并不包括青浦工业园区。新城公司负责新城开发建设运作,包括土地一级开发、资金筹措、市政设施和安置基地的建设、公益项目代建等^{[14]25},但城市管理工作由所属街道、镇负责。针对新城之外的地区,青浦区也成立了相应的开发公司。因此,新城的开发建设和管理机制与非新城地区并无差异。在此背景下,区级政府资源的投放往往聚焦于“热点”地区,在全区形成较为分散的发展格局,比如现代服务业发展重点一直在徐泾、赵巷地区,近年来北斗导航基地、市西软件园、华为等标志性产业项目也都选址于新城之外。

此外,由于缺乏市级政府的直接政策干预,区级政府难以争取到高能级的配套项目。比如青浦新城一直预留有高等院校、三甲医院的建设空间,但项目迟迟未能落地。

4 青浦新城规划建设的政策建议

本轮“新城发力”战略更加强调市级层面各部门之间的政策协同,推动新城建设与市级政策的全面衔接。基于“1+6+5”框架^⑩,支持新城发展的“一揽子”政策框架已经形成。上海新城建设的最初意图在于强调新城的“反磁力”作用,而当前政策的意图则更加强调新城自身能级的提升,承担带动地区发展、辐射长三角的使命。面向新一轮发展,青浦区颁布了《青浦新城“十四五”规划建设行动方案》,成立青浦新城规划建设领导小组。

基于青浦新城的发展经验和新一轮新城发展的要求,对青浦新城未来发展的政策设计提出以下建议。

4.1 构建新城与周边地区联动发展格局

过去20年青浦区的发展重点较为分散,新城政策不够聚焦;未来新城政策则不宜“过度聚焦”。青东和青西地区已吸纳了大量政府资源,“十四五”时期亟需政府的持续支持,从而迈向更高质量的发展阶段。“新城发力”政策实施后,势必会将更多的资源引入新城,难免“顾此失彼”。对青浦新城而言,应寻求与青东和青西地区联动发展的机制,并在开发时序上相互协调。

从现实发展基础来看,青浦新城要想成为“上海服务辐射长三角的战略支撑点”,也必须依托周边地区共同实现这一战略目标。“新城发力”的关键在于“产业发力”,而青浦新城发力的难点也恰恰在于产业。当前,青浦重要的功能性平台基本都分布在青东和青西地区,加强区域联动有助于青浦工业园区的转型升级,青浦新城必须依托周边的会展服务、北斗导航、电子信息、现代物流等优势产业在区域专业服务领域寻求突破。此外,在商办用地的供应中,应格外注重开发时序的统筹安排,避免新城与青东地区同质竞争。

4.2 加大轨道交通与新城建设协同力度

一方面,应尽可能增加青浦新城与中心城的快速公共交通联系通道。青浦新城距离人民广场约40 km。以英国雷丁镇(Reading)为参照对象,雷丁距伦敦中心地区65 km,两地间的火车运行最快只需23 min,且班次十分密集。只有让“大容量”公共交通“足够快”,才能发挥好轨道交通的结构性支撑作用,提升青浦新城的吸引力。

另一方面,应切实做到轨道交通引导城市更新发展。过去,青浦新城错过了交通与土地协同开发的最佳时机。当前,“新城发力”政策势必会加快新城“更新”发展进程,应尽快明确沪苏嘉城际线、嘉青松金线等线路的设计方案,与新城土地使用方案的优化、战略留白区的释放紧密结合。

4.3 强化新城与临近镇村住房融合发展

本轮上海新城住房政策从过去强调承接中心城疏解人口的大型居住社区建设,转向集聚人才的租赁住房建设^⑪。

从青浦新城的情况来看,规划新增居住用地极为有限。未来不仅要结合城市更新工作在新城内增加租赁住房供应,还应统筹利用好周边镇区和村庄的住房资源。一方面,可以在紧邻青浦工业园区的赵巷老镇区和重固老镇区筹措租赁住房;另一方面,也可以借鉴张江经验,利用规划远期保留或者近期保留的村庄建设高品质乡村人才公寓,从而丰富新城的住房供应。

4.4 统筹新城与郊野地区品质同步提升

具有区域影响力的综合性城市必须有高水平配套建设,城市综合品质的提升与特色营造非常重要。在市区两级政府的全力推动下,新城的配套水平毫无疑问会得到极大的提升。“新城发力”政策出台后,青浦新城已经确定引入三甲医院和长三角演艺中心,未来也将进一步集聚高等教育、中央公园等建设项目。

考察国际上发展较为成功的大都市郊区城镇,除去其城区内部的高水平建设,城区外围优越的郊野环境也是支撑其发展的重要因素。青浦新城在此方面享有得天独厚的条件,东有“上海古文化走廊”——汇聚多处国家

注释: ⑩ “1+6+5”总体政策框架中:“1”即《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》,“6”即由上海市级相关部门制定的《“十四五”加快推进新城高质量发展的支持政策》《“十四五”新城交通发展专项方案》《“十四五”新城产业发展专项方案》《“十四五”新城公共服务专项方案》《“十四五”新城环境品质和新基建专项方案》和《上海市新城规划建设导则》,“5”即由各新城所在区政府、管委会牵头制定的五个新城《“十四五”规划建设行动方案》。

⑪ 根据《上海市新城规划建设导则》,本轮新城住房建设的重点在于提供多样化、高品质、可负担的住宅,特别是人才公寓、单身公寓和租赁住房,并实现轨道交通站点600 m范围内的新建住宅以租赁住房为主。

级古文化遗址,西有江南古镇集聚地和天然湖泊资源,新城周边享有广袤的郊野资源。青浦新城应与周边郊野地区形成联动格局,在郊野地区培育文化、运动、休闲空间,共同营造青浦独一无二的“郊区”新城魅力。

5 结语

实际上,上海的新城建设分两个层次,规模较大的是“新城”,规模较小的是“新市镇”^[20]。对青浦而言,青东地区的新市镇不是“新城”而胜似“新城”,在吸引中心城人口和产业方面发挥了重要的作用,在新一轮发展的政策设计中应处理好新城与周边地区的协同关系,并充分利用周边资源助力新城发展,探索一条“组合式新城”的发展路径。

参考文献 References

- [1] “上海2035”公众号. 那些年你所不知道的上海规划[Z]. 2014.5.
Shanghai 2035 Official Account. The Shanghai plan you didn't know in those years[Z]. 2014.5.
- [2] “上海2035”公众号. 1959年上海城市总体规划的初步意见[Z]. 2014.5.
Shanghai 2035 Official Account. 1959 "Preliminary opinions on Shanghai urban master plan"[Z]. 2014.5.
- [3] 上海2035公众号. 1986年上海城市总体规划方案[Z]. 2014.5.
Shanghai 2035 Official Account. 1986 "Shanghai city master plan"[Z]. 2014.5.
- [4] 俞斯佳, 骆惊. 上海郊区新城的建设与思考[J]. 城市规划学刊, 2009(3): 13-19.
YU Sijia, LUO Cong. New town planning and retrospection in the suburb of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2009(3): 13-19.
- [5] 陈群民, 吴也白, 刘学华. 上海新城建设回顾、分析与展望[J]. 城市规划学刊, 2010(5): 79-86.
CHEN Qunmin, WU Yebai, LIU Xuehua. The construction of Shanghai new cities: review, analysis and prospect[J]. Urban Planning Forum, 2010(5): 79-86.
- [6] 敬东, 石德亮. 构筑区域整体性与差异性相统一
- 的上海新城空间结构体系[J]. 上海城市规划, 2011(5): 7-13.
- JING Dong, SHI Deliang. Building the spatial structure system of Shanghai new town together with the regional integration and difference[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(5): 7-13.
- [7] 顾竹屹, 赵民, 张捷. 探索“新城”的中国化之路——上海市郊新城规划建设的回溯与展望[J]. 城市规划学刊, 2014(3): 28-36.
GU Zhuyi, ZHAO Min, ZHANG Jie. Exploring the Chinese path of new town development: a review and outlook of new town development in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2014(3): 28-36.
- [8] 郑德高, 孙娟. 新时期上海新城发展与市域空间结构体系研究[J]. 城市与区域规划研究, 2011(2): 119-128.
ZHENG Degao, SUN Juan. New town and spatial restructure in Shanghai[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2011(2): 119-128.
- [9] 张凡, 宁越敏. 上海新城建设研究[J]. 上海城市规划, 2012(5): 18-24.
ZHANG Fan, NING Yuemin. A study on the development of new towns in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2012(5): 18-24.
- [10] 葛春晖, 朱郁郁. 基于区位论的上海新城发展评估与策略[J]. 上海城市规划, 2015(3): 4-9.
GE Chunhui, ZHU Yuyu. The development evaluation and strategies of new towns in Shanghai based on the location theory[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(3): 4-9.
- [11] 郭岚. 上海郊区新城发展研究[J]. 上海经济研究, 2016(1): 72-85.
GUO Lan. Research on the development of new town in Shanghai suburb[J]. Shanghai Journal of Economics, 2016(1): 72-85.
- [12] 雍翎. 市场经济体制下城市社区公共设施的运作机制与规划对策研究[D]. 上海: 同济大学, 2007.
YONG Ling. The operating mechanism and planning countermeasures of public facilities in urban communities under the background of market economic system[D]. Shanghai: Tongji University, 2007.
- [13] 林华. 关于上海新城“产城融合”的研究——以青浦新城为例[J]. 上海城市规划, 2011(5): 30-36.
LIN Hua. Discussion on the "urban and industrial integration" in the suburb of Shanghai: taking Qingpu New City for example[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(5): 30-36.
- [14] 叶明. 构建地域文化特色的大都市郊区新城上海青浦新城的发展历程[J]. 时代建筑, 2012(1): 23-25.
YE Ming. Constructing metropolitan suburban new towns characterised by local culture development of Qingpu New Town, Shanghai[J]. Time Architecture, 2012(1): 23-25.
- [15] 宋代军, 杨贵庆. 城市空间结构与就业岗位分布
- 差异的定量描述——以上海市青浦新城为例[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 75-81.
- SONG Daijun, YANG Guiqing. Quantitative description of the distributional differences between urban spatial structure and employment: case study of Qingpu New Town in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2015(5): 75-81.
- [16] 卢弘旻, 陆容立, 潘磊. 有效供给理论下的上海新城地区空间优化路径探索——以上海市青浦新城为例[J]. 城市规划学刊, 2017(z2): 182-187.
LU Hongmin, LU Rongli, PAN Lei. Spatial optimization for new towns in Shanghai metropolitan area from the perspective of effective supply theory: a case study of Shanghai Qingpu New Town[J]. Urban Planning Forum, 2017(z2): 182-187.
- [17] 上海市新城规划建设推进协调领导小组办公室. 上海市新城规划建设导则[Z]. 2021.
Leading Office of Shanghai New Town Planning and Construction. Shanghai new town planning and implementation guideline[Z]. 2021.
- [18] 青浦区人民政府. 青浦新城“十四五”规划建设行动方案[Z]. 2021.
People's Government of Qingpu District. Qingpu New Town action plan in "14th Five-Year Plan"[Z]. 2021.
- [19] 张天然, 王波, 朱春节. 上海五大新城职住空间分析[Z/OL]. (2021-05-13) [2021-06-07]. <https://mp.weixin.qq.com/s/IFZ5uZRKIstnBktRwMjX4g>.
ZHANG Tianran, WANG Bo, ZHU Chunjie. Analysis of occupational and residential space in Shanghai's five new cities[Z/OL]. (2021-05-13) [2021-06-07]. <https://mp.weixin.qq.com/s/IFZ5uZRKIstnBktRwMjX4g>.
- [20] 赵民. 国外新城发展经验借鉴[J]. 上海城市规划, 2011(5): 5-6.
ZHAO Min. The foreign new town development experience[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(5): 5-6.
- [21] 夏曦. 上海郊区新城的历史演变与未来发展[J]. 科学发展, 2020(11): 47-56.
XIA Ji. The historical evolution and future development of new towns in the suburbs of Shanghai[J]. Scientific Development, 2020(11): 47-56.
- [22] 《青浦年鉴》编纂委员会. 青浦年鉴2012[M]. 上海: 方志出版社, 2012.
Qingpu Yearbook Compilation Committee. Qingpu yearbook 2012[M]. Shanghai: Fangzhi Publishing House, 2012.