



观念革新
产业更新
基建翻新
制度创新

五大新城 从“新”出发

首次写入上海市政府工作报告引发代表委员热议

本报记者 潘高峰 杨洁 杨欢

站在“十四五”的新起点眺望上海未来，一场“脱胎换骨”的改变，已注定发生。

昨天上午，上海市第十五届人大五次会议开幕，市长龚正在政府工作报告中指出：上海将以五个新城建设为发力点，优化市域空间格局。这也是“五个新城”首次写入上海市政

府报告。

按照此前公布的上海“十四五”规划建议，新城指嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五个新城，目标要求是“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利”，定位是独立的综合性节点城市。

“独立”“综合”“节点”，通过这些关键词可以看出，未来的新城将自成一体，不是郊区新城，不是城市副中心，也不是卫星城。也就是说，随便拿出一个来，都是一个现代化的城市。

新城发力，如何发？怎样新？今年两会上，代表委员纷纷出谋划策，来听听他们的见解。



青浦新城核心区航拍

本报记者 徐程 摄

突破发展瓶颈 做好顶层设计

新城建设，格局要新，首先要突破的是观念桎梏。

市人大代表、上海社会科学院副院长王振认为，过去大家总习惯讲“郊区五大新城”，而“郊区”的符号，正是五大新城发展面临的瓶颈、需要解决的短板。“上海有一个传统观念，叫‘大城市、小郊区’。上海的郊区虽然很大，却是为中心城区提供配套服务的空间。这样的传统观念，多年来把五个新城的发展框住了，没有充分发挥潜能。”

王振认为，未来的新城建设，既不能把它们当作疏解中心城区人口的区域，变成“卧城”“睡城”；也不能作为房地产的依赖空间，而是要通过更强大的产业功能，进一步吸引人才，特别是年轻人，增强发展活力与后劲。放眼长三角区域的版图，五个新城的区位都非常重要。“比如南汇新城，现在是上海对外开放的前沿阵地，有浦东国际机场、洋山港、杭州湾，这是非常独特的、在全国乃至全世界都找不到的区域空间。”王振的手在空中划了一道弧线，“五大新城面向长三角，也面向整个长江经济带、面向全国。这么好的空间区位，应该在上海市的‘四大功能’建设中发挥作用，进而服务全国。”

今年，上海市政协已将“推进五大新城建设，着力优化市域空间格局”列入年度协商议政计划，并启动了市、区政协联合调研。

上海市政协常委、人口资源环境建设委员会主任陆月星认为，“五大新城”的建设是上海未来发展具有活力的重要增长极和新的战略支点，新的功能定位决定了它们必须在精准化、差异化上下功夫。他认为，上海“五大新城”的区位特点、发展基础不一，各自新的功能定位既要体现共性和互补，又要体现个性、特色，实现错位发展。

上海市政协委员、市政协社法委副主任张毅也有类似的观点。“上海的中心城区，现在同质化还是蛮严重的，大家都在集中做几个产业，最后变成比招商条件，比政策条件，不能说是恶性竞争，但我认为并不是一件好事。”张毅认为，五大新城建设，应该首先做好顶层设计，分析自身优势，实现差异化竞争。

“差异在什么地方呢？比如产业基础，比如人才基础，比如跟长三角周边地区能够形成相互支撑、相互补充的比较优势等等，唯有如此，未来才能更好地和长三角融为一体。”张毅表示。

探索产城融合 实现职住平衡

远香湖畔，“千米一湖、百米一林、河湖相串、荷香满城”的生态基底让人心旷神怡。“十四五”期间，这里将成为嘉定新城核心区的公共活动中心。新年伊始，远香湖“一环三路”智慧交通及景观提升工程启动，正在打造上海“第一条商业示范无人驾驶线路”。

“智慧交通是撬动嘉定新城发展的重要增长点，也是产城融合的一次探索。”在市人大代表、嘉定区经济委员会主任蔡宁看来，前期新城建设以提升城市功能为主，嘉定新城核心区环境优美，但“产”的一面偏弱，“头部企业数量较少、辐射能力不强，产业集聚效应有待加强。”另一方面，嘉定新城的拓展区域北部工业区是重要的制造业基地，但“城”的一面偏弱，居住、交通等配套设施有所欠缺。蔡宁代表认为，目前五大新城都不同程度地存在产城割裂、职住分离的现象。

对于这种现象的存在，上海市政协委员、市政协人口资源环境建设委员会副主任胡苏云深有同感。她认为，原来的发展格局中，以中心城区为核心的全市范围的产城不融合、职住不平衡，主要原因是新城的产业不发达，职位缺少，从而成为产业聚集、职业多样的中心城区的“卧城”，造成交通潮汐式人流和脉冲式交通，也带来城市的安全隐患。

五大新城具有发展制造业与战略性新兴产业的优势，也是上海未来发展中最重要经济基础与核心竞争力。产业强、创新强，则新城强，新城发力要在形成更强的产业集聚力和创新力上首先布局发力，才能为产城融合、职住平衡打下基础。

蔡宁认为，要做到这一点，一方面，要设立市级专项产业基金，发挥基金的引导和带动作用，吸引风险投资、产业资本等社会资金共同支持新城的新兴产业发展；另一方面，随着产城融合的不断深入，要同步完善城市功能，从功能单一的工业园区向功能多元的城市空间转变。

既要功能完备 也要生态宜居

很多代表委员眼中，未来五大新城的人口量级至少是百万级。为了支撑新城的未来发展，这些人口绝不是简单导入，而是要通过功能完备、生态宜居的优厚条件，通过增加优质公共资源配置，建设便捷交通体系，塑造新城文化特色等，吸引大量年轻人和青年人才的涌入。

朱国建、于秀芬等多位市政协委员调研发现，目前，市郊公共基础设施配套以及城市综合管理水平普遍不高。以医疗设施为例，2018年，市郊八区每百万人拥有的二级以上指定医疗机构数量仅为6.02家，而七个中心城区平均值则为17.71家，差距接近三倍。此外，2020年，中心城区地铁站密度为0.43座/平方公里，而郊区地铁站密度仅为0.02座/平方公里，相差20余倍。

市政协委员王训国也认为，唯有提高居住、交通、教育、医疗、生活服务、文化娱乐等配套水平，培育城市个性和特色风貌，优化居住环境，才能为五大新城创造有竞争力和吸引力的投资、工作、生活环境。

以交通为例。市人大代表王振中在奉贤工作多年，上下班通勤花费不少时间，因此格外关注五个新城的交通规划。在王振中看来，奉贤新城应瞄准上海南部交通枢纽，打造“离开奉贤、便到世界”的便捷高效大交通体系。“作为‘新片区西部门户、南上海城市中心、长三角独立新城’，奉贤新城要着力增强运输枢纽能力，构建长三角交通节点、服务上海南部地区、引领杭州湾的枢纽交通网络，实现地区融合发展。从市级层面研究城郊铁路、国铁的选线与规划预控，加快轨交15号线南延伸段开工建设。”

产城融合，住房更是绕不过去坎。市人大代表张蕴建议，由新城搭建人才租房服务平台，整合区域内房屋资源，提供租金稳定、租期稳定的房源，确保人才安居乐业。

市政协委员沈志刚则建议，可以有针对性地规划建设面向产业就业群体的公共租赁住房，提高新城对企业导入和人才引进的吸引力。

“还应该用好中央政策，鼓励支持有条件的企事业单位在自有闲置土地上建设员工公寓。政府相关部门要在土地使用、规划审批、建设施工、税费减免等各方面给与优惠和支持，使中央的好政策真正在上海落地，为企业吸引人才提供实实在在的支持。”

提升治理效能 强化政策供给

在上海重点发展“一城九镇”时期，松江新城曾经是上海最早启动开发的新城。

市人大代表、松江区交通委员会党组书记、主任许银章告诉记者，松江区委区政府计划从产业、交通、公共服务等六个重点领域努力实现新城发力，将松江新城建设成为“科创之城、人文之城、生态之城”。不过他也同时指出，新城的打造还需要制度创新的支持。

“目前区级政府的行政管理权限非常有限，特别是在基础设施的规划建设方面，自主权太少，前期工作流程长、手续繁琐、环节多、节奏慢。”许银章举例，比如在规划层面，有总体规划、详细规划、专项规划编制与评审等，即使非常顺利，也要花两三年时间。进入建设报批阶段，还需要项建书、工可、初设、征地、动迁等环节，又要几年时间。

许银章认为，以往的办事效率已不符合新城发展要求，应该进一步加大独立城市建设的制度创新和供给。“实际上，上海在这方面是很有经验的，这几年对社会资本投资的审批制度改革非常成功，政府投资也可以参照借鉴。”

市政协委员王训国同样对政策创新制度供给有所期待。在他看来，亟待制定鼓励引导人才向郊区新城集聚政策，制定加大向郊区新城倾斜的产业、财政政策、土地政策、税收政策，同时，要研究激励大型公共服务设施资源如大专院校、研究机构、三级甲等医院、大型演剧场馆等向郊区新城转移的政策。

为了做好这些工作，王训国认为，需要进一步推进“放管服”改革，提升郊区新城建设涉及的审批管理权限等，让新城真正成为具有独立决策能力、具有竞争力的综合性城市。

上海正在推动数字化转型，建设数字之都。市政协委员胡苏云认为这也是一个契机。“过去，新城发展各方面均落后于主城区，借此数字化转型期，新城可以抓住机遇实现弯道超车。”她建议，在新城建设中加大数字化应用和利用数字化推进联络，利用数字技术赋能产业、提升数字化公共服务能力、提升政府数字化治理效能，成为数字城市先行先试的新城区。