上海五个新城：全球城市区域视角下的功能体系优化提升

居晓婷 杜凤姣 熊 健 史钟一 邹 伟

提 要 新城是上海建设全球城市、引领长三角城市群参与全球竞争的空间载体之一，也是上海大都市圈这一全球城市区域中的重要节点。从全球城市与全球城市区域的功能体系出发，新城在区域功能网络中的作用日益凸显。新城成为“独立的综合性节点城市”是上海的空间视野拓展到区域、承接全球城市核心功能的必然选择，并将进一步推动区域功能网络的合理分工。目前上海五个新城在高端产业、科技创新、文化交流等核心功能方面存在短板，枢纽的支撑功能尚未显现，公共服务与环境品质等基础功能有待提升，未来应聚焦资源集聚与功能辐射，联动周边、协作发展，功能互补、错位发展，找准定位、特色发展。

关键词 上海五个新城；全球城市区域；全球城市功能

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202203010
文章编号 1000-3363(2022)03-0072-08

作者简介

居晓婷，上海市城市规划设计研究院区域分院，上海大都市圈规划研究中心，工程师，juxiao1202@126.com

杜凤姣，上海市城市规划设计研究院区域分院，上海大都市圈规划研究中心，工程师

熊 健，上海市城市规划设计研究院党委书记、副院长，上海大都市圈规划研究中心主任，正高级工程师，通信作者，ghj_xiongj@qq.com

史钟一，上海市城市规划设计研究院区域分院，上海大都市圈规划研究中心，助理工程师

邹 伟，上海市城市规划设计研究院区域分院，上海大都市圈规划研究中心，工程师

The Functional System and Its Optimization of Five New Towns in Shanghai from the Perspective of Global City Region

JU Xiaoting, DU Fengjiao, XIONG Jian, SHI Zhongyi, ZOU Wei

Abstract: New towns support Shanghai's global city functions and they lead the Yangtze River Delta urban agglomeration in the participation of the global competition. Meanwhile, they are also important nodes in the Greater Shanghai Metropolitan Area, a global city region. Starting from the functional system of global cities and global city regions, the role of new towns in the regional functional networks is becoming increasingly prominent. By becoming "independent comprehensive node cities", new towns are the inevitable choice for Shanghai to expand its spatial reach and perform its core global city functions. In turn, they help further promote the rational division of labor within the regional functional networks. At present, the five new towns in Shanghai still have gaps in their core functions such as high-end industries, scientific and technological innovation, and cultural exchange. Their hub roles are yet to be developed and basic public services and environmental quality need to be improved. In the future, focus should be placed on resource agglomeration and functional radiation. It is necessary for new towns to be linked to their surrounding areas for cooperative development while forming complementary and unique functions and characters of their own.

Keywords: five new towns in Shanghai; global city region; global city function

新城是上海城市空间格局和功能体系布局的重要组成。当前上海已进入全球城市建设阶段，新城的定位和作用也在转变和凸显。并且随着上海与周边城市联系日益紧密，新城发展已深度融入上海大都市圈和长三角城市群，在区域功能分工中扮演重要角色。在此背景下，需要重新审视新城在全球城市建设和区域发展中的功能定位。过去关于全球城市功能的研究，多集中于市域或中心城区层面[1-3]，新城只是作为全球城市非核心功能的承载地，难以满足上海的现实需要，也缺乏区域视角的考量。本文通过全球城市及全球城市区域功能的理论梳理，从全球城市功能体系入手，在区域视角下对上海新城的发展特征和存在问题进行研判，提出五个新城功能优化与提升的策略建议，助力上海全球城市建设和上海大都市圈的协同发展。

1 全球城市功能及其演变

1.1 全球城市的功能演化

1991年美国学者萨森[4]提出全球城市的概念，指具有全球资源控制能力和生产服务

功能的城市。换言之，全球城市的核心功能是高端生产性服务业，是全球资本的服务中心，因此生产性服务业企业的集聚度和发展实力可以作为衡量全球城市的标准之一。后续的研究拓展了全球城市的功能内涵，增加了科技创新、文化内涵、生态可持续等多个维度，如高端制造、金融、政治、文化等功能。有学者[5]考察了多项全球城市评价体系，总结为经济、社会、文化、科技、环境、制度等6个发展维度和人力资本、物质资本2个支持维度，全球城市应承担与之相关的功能以达到各项指标的全面发展。例如，应具有坚实的、高附加值的产业基础（如生产性服务业、先进制造业等）和不断创新的能力以提升经济实力，应在文化交流方面创造更多机会实现文化输出等。其中能够决定全球城市定位和发展方向的功能属于核心功能，在高端资源和战略要素的配置中起主导作用[6]。随着全球化、人文化、生态化、智能化、信息化的升级，核心功能及其核心环节也在动态迭代、能级提升，从商务贸易到金融再到文化、科创。

《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称“上海2035”）提出将上海建设成为国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市，即上海全球城市的主要功能包括经济、金融、贸易、航运、科创和文化。有学者[7-8]将这些功能进行了深化拓展，并根据类型和重要性划分为核心、支撑、基础3个层面：核心功能是上海发展的关键，包括科技创新、金融商务、文化创意、高端制造等；支撑功能与上海的枢纽门户地位和对外辐射能力相关，包括航运、贸易、信息等，以支撑上海在全球经济中获得竞争优势；基础功能是核心功能发挥的基础，包括生态、宜居等方面的设施与环境，起到吸引人才的作用。

总体而言，上海全球城市的功能包括配置全球科技创新策源、高端生产服务、资本支配、高端制造、文化交流等核心功能，航运、贸易、枢纽等支撑功能，以及生态宜居示范等基础功能。这些功能将随着社会发展不断调整优化，并影响着城市的空间布局。

1.2　全球城市区域的功能布局

全球城市区域是全球化高度发展背景下，以经济联系为基础，由全球城市及其腹地联合而成的一种空间现象[9]，如纽约都市圈、东京都市圈等。国际经验表明，核心城市与广阔腹地共同构成了城市区域的竞争力[10]，全球城市区域逐渐成为代表国家参与全球竞争的基本单元。

全球城市功能日益复杂，将不再仅仅集中于全球城市，而是向周边扩散，在更大的城市区域范围内分置[11]，形成优势互补、分工合理的功能体系。全球城市区域的功能基本遵循圈层分布，中心区（核心城市）强化金融、科创、文化等全球城市核心功能，外围承担部分核心功能与交通、生态等非核心功能[12]。同时，受全球化和信息化影响，“流空间”的产生[13]使人流、物流、信息流沿着物理的廊道和信息廊道在区域内自由流动。圈层与廊道产生了城市网络，形成了多个区域次级中心与节点，进而演变为多中心、网络化的空间模式。

上海及其紧密联系的周边区域所构成的上海大都市圈也具有全球城市区域的特征。为了实现区域共同进步，《上海大都市圈空间协同规划》构建了多层次、多中心、多节点的功能体系，依次为引领带动的顶级全球城市、均衡发展的综合性全球城市、功能突出的专业性全球城市、特色明显的全球功能性节点、服务本土的全球功能支撑性节点。这些城市与节点分工协作，将发挥整体大于单个叠加的作用，提升区域竞争力。

1.3　新城在全球城市区域中的作用

新城的规划建设最早可追溯至1898年霍华德的“田园城市”理论，最初是为了应对工业革命带来的“大城市病”[14]。随着新城疏解作用的发挥和区域规划的兴起，国外对新城的关注逐渐转向更大尺度的区域层面，研究新城的外部关系和在区域中的作用[15]。新城的建设目标也从原来的疏散、分担中心城人口与产业，扩展到重组城市空间结构、增加区域经济活力、促进区域协同发展[16]。

对于全球城市而言，最初其功能成长于城市中心区，功能的提升带来了空间的拓展，逐渐由新城承担部分全球城市的非核心功能。但仅仅依靠简单的疏解难以应对各类功能对空间和空间品质的要求，需要在联系日益紧密的全球城市区域内重新组织人口和功能要素[17]。因此区域一体化将影响新城的功能集聚，从相对独立的新城发展为网络联系的区域节点城市，理论上应承担更多功能乃至全球城市的核心功能。

从现实情况看，大伦敦地区和东京都市圈都通过建立特色化的新城促进一体化发展[18]。如东京都市圈，根据区位的不同在核心区外围形成了两类新城——靠近核心区、承担特色职能的功能性节点和距离核心区较远的综合型城市[19]。《上海大都市圈空间协同规划》明确了五个新城在全球城市区域功能体系中的位置，将嘉定、青浦、松江、奉贤四个新城所在区定位为全球功能性节点，将在某一特定全球功能领域承担重要的国际特色分工；考虑到随着对外开放度的提高自贸区将发挥更充分的全球资源配置作用，因此将南汇新城所在的临港新片区定位为更高层级的综合性全球城市。可见，上海新城已向主动承担全球城市核心功能的发展方向迈进。

2　上海新城的发展历程与功能体系

2.1　上海新城发展的历史演变

从1946年《大上海都市计划》到“上海2035”，上海始终坚持“有机疏散”“多心开敞”的空间布局理念，从区域层面谋划空间结构。随着上海城市不同发展阶段、城市定位和空间格局变化，上海新城的定位总体经历了从卫星城、郊区新城（图1）再到综合性节点城市的演变过程，功能也不断增加和升级。

2.1.1　卫星城阶段：立足于产业发展和市域空间拓展

抗日战争胜利后，应对城市空间扩张及租界用地的长期分割，1946年《大上海都市计划》提出，以“全国最大工商业中心之一”为目标，采用“发展新市区与逐步重建市中区并举”的方针，将人口向新市区疏散。1949年新中国成

立之后上海转变为生产城市，同时区划调整带来市域面积的扩大，为卫星城的规划建设提供了条件。1959年《关于上海城市总体规划的初步意见》正式提出“有计划地发展卫星城镇”，相继规划建设了闵行、吴泾、嘉定、安亭、松江等5个卫星城。改革开放后，上海逐步向多功能的外向型经济中心城市发展。基于石化和钢铁两大产业基地的建设要求，1986年的《上海市城市总体规划方案》提出“充实和发展卫星城”，在南北两翼分别规划建设了金山和宝山两个卫星城[20]。

卫星城主要作为工业和人口的承接地，对上海的发展作出了很大贡献，但也存在明显的重生产、轻生活的倾向，城市功能较差，导致其城镇规模扩张缓慢[21]。

2.1.2 郊区新城阶段：立足于“四个中心”建设和市域城镇体系完善

浦东开发开放后，上海的战略地位发生了巨大变化。2001年国务院批复的《上海市城市总体规划（1999—2020年）》明确了上海作为“社会主义现代化国际大都市，国际经济、金融、贸易、航运中心之一”的功能定位，确立了“中心城—新城—中心镇—一般镇”四级城镇体系。取消卫星城、提出新城的概念，意在提升郊区综合功能和综合实力。此后，上海不断优化城镇体系，对新城数量和布局做了相应调整。“十五”时期“一城九镇”试点提出建设松江新城；“十一五”时期的“1966”城乡规划体系，明确建设9个新城；“十二五”时期宝山和闵行融入中心城区，新城数量减少到7个，同时首次提出了新城与长三角联动发展及“产城融合”的概念。

由于优质资源仍高度集中在中心城，郊区新城的建设成效与目标差距较大。功能定位模糊、城市功能不完善、产业支撑力度不高，对于人口的吸引力和对中心城的反磁力作用不强[22-24]。

2.1.3 独立综合性节点城市阶段：立足于全球城市建设和区域一体化发展

上海已经进入了全球城市阶段，并与周边城市形成了紧密联系，“上海2035”着眼全球城市整体战略布局，从区域视角研究新城功能定位。将位于重要区域廊道上、发展基础较好、规划人口规模50万人以上的嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等五个新城，定位为长三角城市群中具有辐射带动作用的综合性节点城市，承接全球城市核心功能，成为“网络化、多中心、组团式、集约型”空间体系的重要组成（图2）。新城发展不再局限于传统的“中心城+郊区”空间模式[25]，而是深度融入上海大都市圈和长三角城市群，在全球城市区域网络中扮演重要角色。

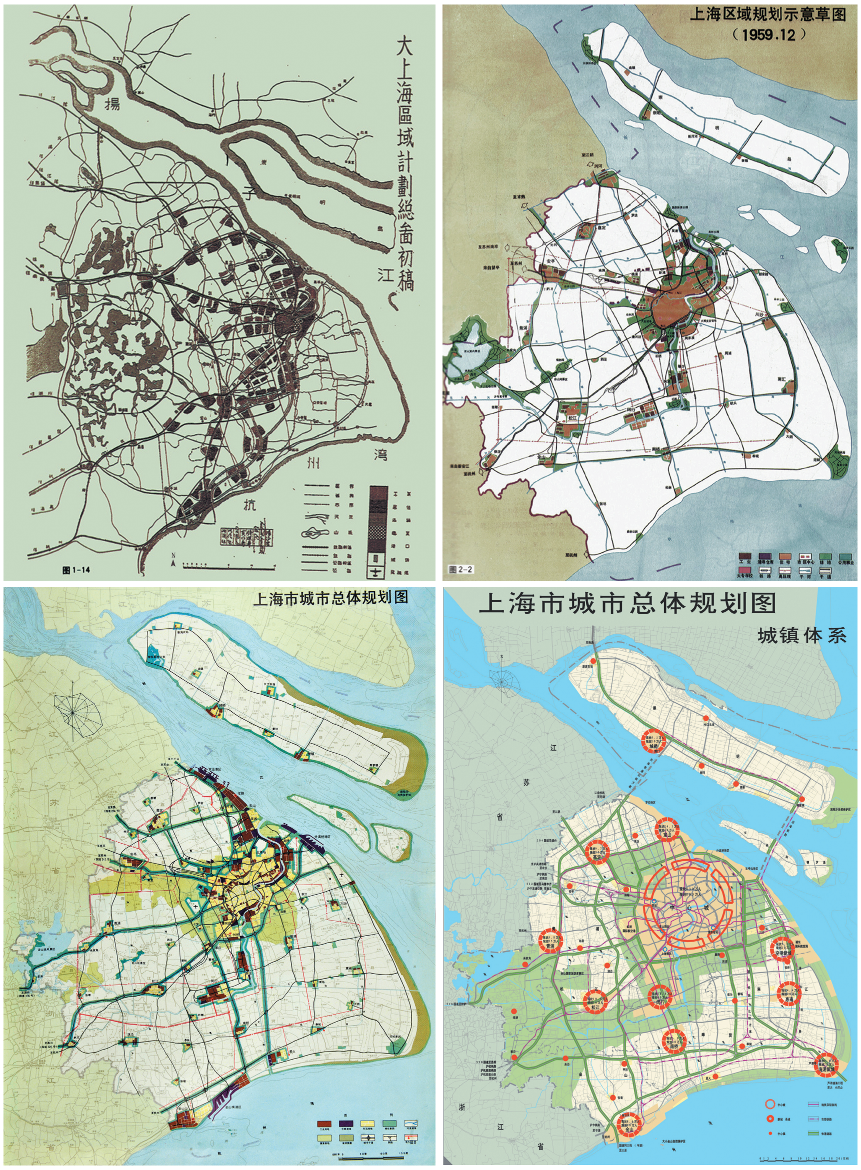

图1 上海历版城市总体规划市域城镇体系演变

（从左至右依次为大上海都市计划、1959版总规、1986版总规、2001版总规）

Fig.1 Changes in Shanghai's urban system over different versions of Shanghai's master plan

资料来源：上海工务局，大上海都市计划，1946—1949；上海市城市规划设计研究院，循迹、启新：上海城市规划演进，2007；上海市人民政府，上海市城市总体规划方案，1986；上海市人民政府，上海市城市总体规划（1999—2020年），2001

在“双循环”新发展格局下，上海“十四五”规划纲要提出加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局（图3）。将五个新城作为近期建设重点，是在“上海2035”基础上对战略空间的进一步明确[26]，也是在全球城市建设和区域一体化发展阶段做出的重大选择。

2.1.4 小结：上海新城是城市发展定位和空间结构逐步演化的内在结果

上海新城的功能随着城市发展定位

逐步升级，从作为工业基地的卫星城，到承载中心城人口和产业疏解的郊区新城，最后成为承接全球城市核心功能的综合节点城市。同时随着城市空间不断扩展，一开始中心城要素集聚，逐步对外扩散，带动周边地区发展产生了卫星城；随着市域城镇体系的完善，卫星城发展成为郊区新城；如今上海的空间视野拓展到大都市圈和长三角，新城也向独立性节点城市迈进。

2.2　上海新城的全球城市功能体系构建

本轮新城的规划建设，不是简单延续过去的定位，承接中心城区“梯度转移”，而是按照集聚百万人口规模、形成独立综合节点功能的要求，对内形成完整功能网络，推动产城融合发展，对外形成全球城市区域特定功能的核心支配力，从根本上解决主城区外围发展塌陷的状况，构筑上海大都市圈核心区外围的第一圈层，成为上海乃至长三角的增长极。根据全球城市的核心、支撑、基础3类功能，并与新城“独立的综合性节点城市”的定位进行关联，构建新城的功能体系（图4）。

2.2.1　综合与独立意味着新城自身具备完整的全球城市区域基础功能

综合性是新城发展的基础，强调功能复合、产城融合。新城起源于疏解中心城区的部分人口与部分功能，发展到一定阶段后，综合性的新城既不是卧城、也不是产业基地，而是兼具居住、产业、交通、公共服务等多种基本功能，并能够在空间上实现联动。随着这些功能能级的提高，综合性新城逐渐成长为独立城市。作为独立城市应具有一定的人口规模，功能完备且富有吸引力。新城将不再依附于中心城，既可实现自给自足和内在循环[27]，也可形成对外吸引力，具备完整且高品质的产业体系、公共服务、交通条件、基础设施、人居环境等。综合与独立的新城代表其具备全球城市的基础功能，即新城是生态环境优美、设施完备且品质较高、产城融合度高的宜居城市，能够吸引人口与产业。

2.2.2　节点地位体现了新城承担对外辐射的全球城市支撑与核心功能

节点城市对城市能级的要求更高，强调在全球城市区域功能网络中的辐射

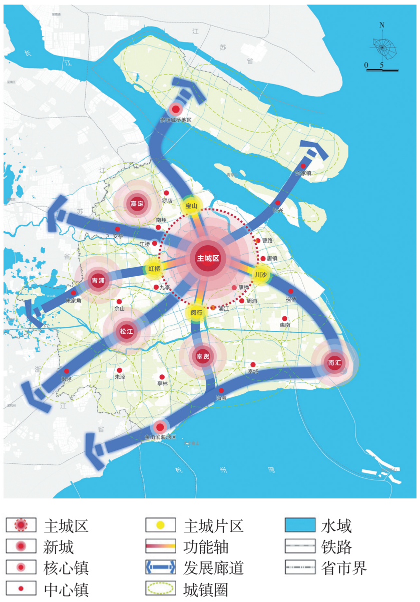

图2　“上海2035”市域空间结构图
Fig.2　The spatial structure of Shanghai master plan (2017—2035)
资料来源：上海市人民政府，上海市城市总体规划（2017—2035年），2017

图3　“十四五”上海市域功能布局
Fig.3　The functional layout of the 14th five-year plan of Shanghai
资料来源：上海市人民政府，上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要，2021

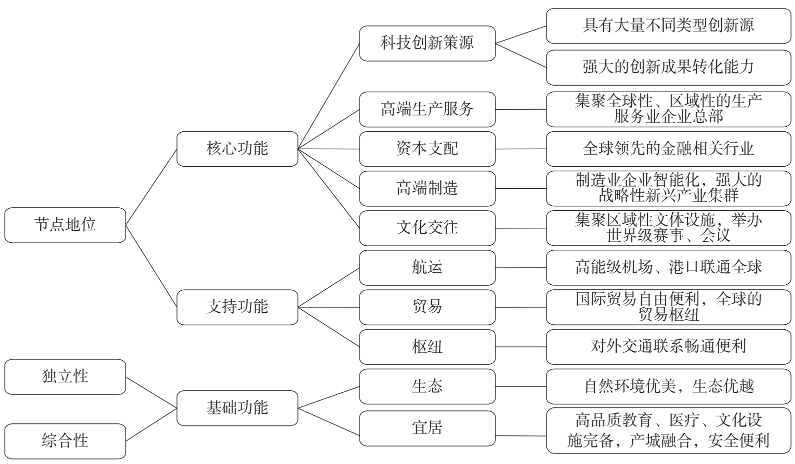

图4　上海新城全球城市功能体系图
Fig.4　The global city functional system of the five new towns in Shanghai

影响力。伦敦、东京等全球城市的实践证明，战略节点地区集聚了各类人流、物流、信息流，成为了支撑区域和城市功能提升的支点[28]。随着新城在区域城市网络中地位的逐渐显现，新城的功能将从疏解中心城非核心功能转变为承担全球城市功能，推动极化发展[29]，强化便捷的交通联系、强大的经济实力和文化软实力、深厚的创新潜力，进而提升整个城市的竞争力。作为节点的新城，应具有部分全球城市支撑功能与核心功能，成为对外联系的交通枢纽、先进制造业高地、科技创新策源地。

从相关政策和规划看，上海五个新城都依托各自的发展廊道和重大战略，立足上海大都市圈，引领和辐射整个长三角。嘉定新城作为沪宁发展轴上的枢纽节点，规划成为科技创新高地、智慧交通高地、融合发展高地、人文教化高地；青浦新城依托长三角生态绿色一体

化示范区，将建成开放创新之城、水韵公园之城、上善江南之城；松江新城作为G60科创走廊的重要节点，将建成为“科创、人文、生态”的现代化新城；奉贤新城作为上海南部滨江沿海发展走廊上的节点，将成为创新之城、公园之城、数字之城、消费之城、文化创意之都；南汇新城作为自贸新片区主城区，将以成为开放创新、智慧生态、产城融合、宜业宜居的滨海城市为目标。五个新城均提到了全球城市核心功能之一的科创功能，以及文化、生态等其他功能。

3 上海新城全球城市功能发展评价

经过近20年的发展，嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇五个新城发展成效显著，人口、经济初具规模，先进制造业集群初步形成，集聚了居住、公共服务、交通、生态等功能。但对比规划目标，五个新城的各项功能现状发展水平[①]仍有一定差距，与上海大都市圈内的其他县级城市相比也并无优势，主要表现在以下三个方面。

3.1 核心功能：高端产业辐射、创新成果转化与文化交往能力待提高

凭借各级各类产业园区的要素集聚，围绕先进制造业和生产性服务业，五个新城各自形成了较为鲜明的产业特色集群，发展成效显著，但产业的外向辐射还有提升空间。以生产性服务业为例，新城所在区的生产性服务企业与上海大都市圈内城市企业关联密切，尤其是嘉定区和奉贤区。但面向全球，新城与全球其他城市的关联还有待加强。统计2018年财富500强外资生产性服务业企业分支机构落户新城的数量[②]，仅松江区、临港新片区分别拥有1个、2个分支机构，嘉定、奉贤和青浦区均未入驻，而大都市圈内的昆山、常熟、张家港、太仓、宜兴、江阴、余姚等县级市均拥有此类分支机构，昆山和常熟分别有3个。

新城拥有强大的高校资源和人才资源，创新原动力较为强劲，但在成果转化方面有所欠缺。创新孵化方面，嘉定区拥有5个国家级孵化器[③]，为新城所在区中最多，松江和青浦区分别有3个、临港新片区有2个、奉贤区只有1个，而昆山共有7个国家级孵化器，常熟、张家港、江阴等县级市均为3个以上。创新成果转化方面，2020年嘉定、松江区的每万人拥有发明专利量达到了50件以上，但奉贤、临港新片区仅有20多件，远低于昆山的72件和太仓的68件（图5）。

近年来上海五个新城建成了一批高等级文化设施，提高了新城的文化吸引力，但对外的交流能力还有所欠缺。根据《上海大都市圈城市指数2020》的统计，2018年五个新城均未举办过ICCA国际会议，不及昆山、常熟。在外国游客打卡数量方面，五个新城明显落后于桐乡、嘉善和昆山等周边的县级市（图6）。

3.2 支撑功能：缺乏高能级枢纽，对外联系偏弱

五个新城均无机场或港口，缺少独立的高能级综合交通枢纽，对外交通联系基础较为薄弱，辐射能力不足，限制了新城的外向发展。国际联系层面，通过进出口总额可以看出新城参与国际大循环的程度有限。2019年，松江、嘉定、奉贤、青浦4个区的进出口总额仅占上海大都市圈的6.4%。松江的进出口总额在4个区中最高，但不到昆山的一半；张家港、江阴、常熟等均高于嘉定、奉贤和青浦（图7）。辐射周边、长三角和全国层面，青浦、奉贤、临港新片区暂无列车站点，松江仅有松江南站1处站点，嘉定拥有南翔北站、安亭西站、安亭北站3处。但从经停车次情况（2020年12月）看，松江和嘉定的经停次数均在60次以内，与昆山、宜兴等市200次以上相比差距明显，区域辐射能力有限，未达到枢纽能级（图8）。

3.3 基础功能：公共服务与生态环境缺乏吸引力

新城目前集聚了一批高等级文化、医疗、教育等设施，15分钟社区生活圈建设也在快速推进，但仍存在公共服务设施数量偏少、品质不高的问题。尤其是新城的医疗卫生资源较为缺乏，在新城各拥有一处三甲医院目标方面，五个新城表现不一。截至2020年底，嘉定新城有2家三甲医院，松江、南汇分别拥有1家三甲医院，奉贤、青浦尚无三甲医院。每千人拥有卫生机构床位数和每千人拥有执业（助理）医师数方面，新城的指标均低于上海大都市圈中的绝大部分县级城市（图9）。

新城在城市空间品质营造、环境综合整治、节能减排等方面取得了明显成效，各大城市公园、郊野公园成为了城市的生态绿心，空气质量和水质不断提高。但人居环境品质仍有进一步改善的空间。五个新城的人均公园绿地面积均未达到上海大都市圈平均水平。其中青浦、嘉定、松江、奉贤4区现状人均公园绿地面积均不到10 m^2，空气质量优良率也均未达到85%，而浙江部分县级城市如岱山、嵊泗等的人均公园绿地在

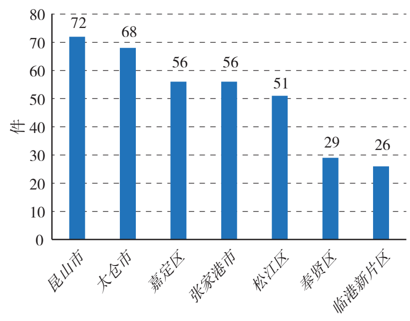

图5 新城所在区与周边县级城市每万人拥有发明专利数量（2020年）

Fig.5 Number of patents per 10 000 people in the new towns and surrounding county-level cities (2020)

资料来源：各城市统计公报或政府相关网站

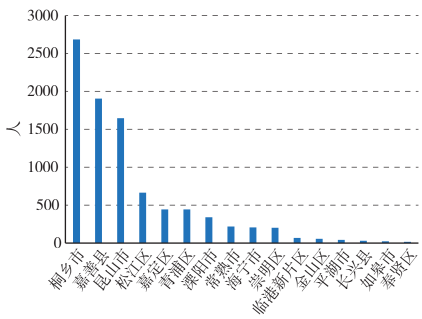

图6 新城所在区与上海大都市圈热门旅游区县外国游客打卡数量（2019年）

Fig.6 Number of visits by foreign tourists to the new towns and popular tourist districts and counties in the Greater Shanghai Metropolitan Area (2018)

资料来源：上海大都市圈城市指数2020

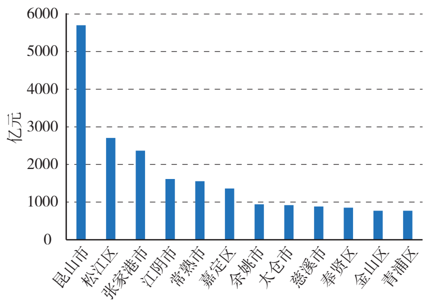

图7　新城所在区与上海大都市圈进出口活跃的区县进出口总额（2019年）

Fig.7　Total import and export volume of the new towns, districts, and counties with active international trade in the Greater Shanghai Metropolitan Area (2019)

资料来源：各城市统计年鉴

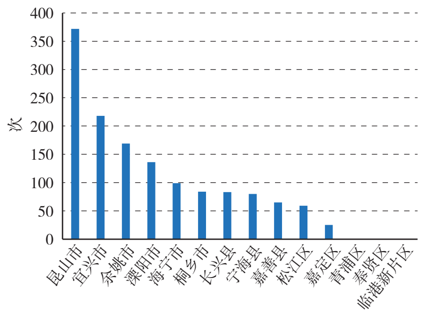

图8　新城所在区与上海大都市圈拥有列车站点的区县经停车次数（2020年）

Fig.8　Number of stops in the new towns, districts, and counties with train stations in the Greater Shanghai Metropolitan Area (2020)

资料来源：全国铁路旅客列车时刻表

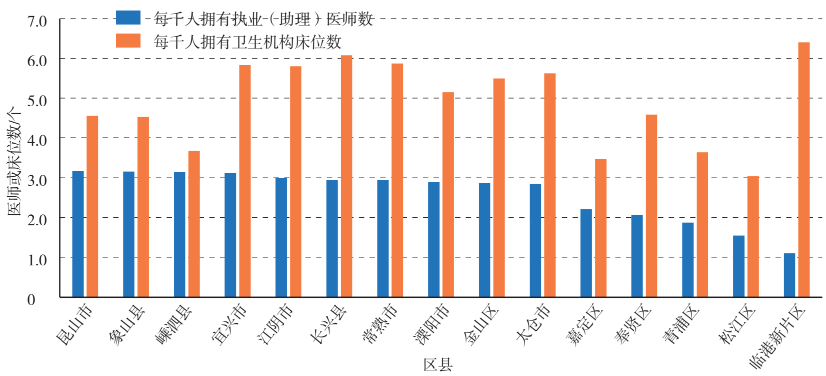

图9　新城所在区与上海大都市圈部分区县基础医疗资源（2019年）

Fig.9　Basic medical facilities of the new towns and selected districts and counties in the Greater Shanghai Metropolitan Area (2019)

资料来源：各城市统计年鉴

20 m^2以上，空气质量优良率95%以上，上海新城相对还有很大差距。

4　上海新城功能体系优化提升建议

针对新城的发展现状，已有一系列政策出台支撑新城在产业、公服、交通、环境等方面的高质量发展，包括制度创新吸引人才，园区引领带动创新产业，提升设施规划建设标准，建设多层次综合交通体系，以公园城市理念构建大生态格局等。除了关注新城自身的发展外，还应统筹考虑与周边城市、与中心城、与其他新城之间的关系，在区域功能网络中寻找合适的位置。

4.1　与周边城市紧密联动、协作发展

新城不是孤立发展的，而是与所在区域的其他城市密切相关的，需要加强与周边城市的联系，包括经济生产、城市功能、交通运输等方面[30]。上海新城建设应依托上海大都市圈，进一步探索与周边城市联动协作发展路径，建立区域联系并融入全球城市区域网络，借助区域内的先进制造业集群、庞大的消费市场、广泛的对外联系，发展总部经济、生产服务、创新经济，提升城市能级。一方面，应抓住加快推动大都市圈第二圈层崛起与振兴的历史机遇，强化邻沪区域优势资源要素的集聚与导入。《上海大都市圈空间协同规划》提出在邻沪地区培育6个协作示范区作为提振抓手，促进培育具有影响力的发展平台。例如，嘉定新城可依托嘉昆太协作示范区，以打造长三角创新核心圈为目标，通过培育和引进高校、打造智慧园区，集聚创新要素资源，共建区域产学研共同体。另一方面，应强化新城区域性枢纽节点地位，改善交通区位，提高与周边城市的互联互通水平。重点强化市域线融入都市圈城际线网络，加强新城骨干路网与区域路网衔接，优先实施新城与邻沪城市快速通道；结合沪通铁路二期、沪苏湖铁路、沪乍杭铁路等国家干线铁路建设计划，强化四团站、松江南站、安亭枢纽等综合交通枢纽功能，强化站城融合。

4.2　与中心城功能互补、错位发展

上海新城已经表现出一定独立性和综合性，但仍未达到较高水平，建议应进一步提升城市综合功能。一方面，应提升产城融合水平，形成与主城区功能互补、错位发展的格局。统筹全市产业和城市功能布局，强化新城“产”与“城”的有机联系、相互匹配[31]。不仅要聚焦先进制造业、战略性新兴产业发展，也要提升高能级生产性服务业和生活性服务业。另一方面，应按照超出中心城的建设标准和品质要求规划建设。进一步提升生态环境品质，构建均衡服务的便民公园绿地系统；畅通新城与中心城之间的交通联系，完善新城内部便捷交通网络，以发展轨道交通为主形成多层次的公交服务；落实高等级公共服务设施配置，加快补齐短板，打造功能更加完备的“15分钟社区生活圈”。

4.3　新城各自找准定位、特色发展

全球城市区域中，部分节点以其自身资源特色发展全球城市某项职能，形成不同的专业化部门，进而共同组成紧密协调的区域劳动分工体系。上海新城的特色功能培育不足、标志性形象缺乏，建议应充分发挥每一个新城的相对优势，找准各自定位、强化特色发展。一方面，应挖掘各新城资源禀赋，强化创新驱动，谋划主导产业和特色功能，并进一步加强产学研创新联动。嘉定新城重点发展科技创新、智能制造等功能，建设世界级汽车产业中心；青浦新城强化创新研发、会展商贸、旅游休闲等功能；松江新城重点发展总部研发、服务经济和战略性新兴产业等；奉贤新城打响“东方美谷”品牌，聚焦美丽健康、生物医药等产业发展；南汇新城加快培

育服务经济，构建集成电路、人工智能、生物医药、航空航天等面向未来的创新产业体系，并依托自贸区建设，承担更多全球城市核心功能。另一方面，也应致力于彰显文化软实力，塑造各有特色并具文化风范的现代化新城。五个新城目前已初步形成“嘉定教化城、青浦江南风、松江上海根、奉贤贤者地、南汇海湖韵”等城市名片，应进一步植入特色公共服务品牌资源，强化文化交流功能。结合总体城市设计和重点地区规划设计，形成具有集中度、显示度的空间节点和地标，提升风貌品质和人文魅力。

5 结语

新城不仅是中心城人口、非核心功能疏解的接收地，更是主动承担全球城市核心功能、推动区域功能网络合理分工的重要节点，是城市新的增长极和战略支点。将五个新城定位为“独立综合性节点城市”是区域一体化发展到一定阶段的必然要求。在上海大都市圈这一全球城市区域中，在厘清各城市之间职能分工的基础上，应确保新城的发展目标与区域整体保持一致，并完善新城的功能体系，明确其应承担全球城市的基础功能、部分支撑功能与核心功能，使其成为上海建设全球城市的重要组成部分。在功能优化提升方面，在关注自身补短板、锻长板的同时，还要重视与周边城市的良性互动，通过交通互联互通、产业分工协作、环境共保共治，形成协调发展态势。

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

① 考虑到数据易得性，基于新城作为各区资源要素的集聚地，将新城的发展水平近似为新城所在区（或片区）。如无特别说明，五个新城的数据均指新城所在区，即嘉定区、松江区、青浦区、奉贤区和临港新片区。

② 数据来源于《上海大都市圈城市指数2020》。

③ 数据来源于科技部火炬中心，截至2020年底。

参考文献（References）

[1] 周海蓉，张云伟，崔园园. 上海建设全球城市的核心功能与非核心功能研究[J]. 科学发展，2018(1): 26−34. (ZHOU Hairong, ZHANG Yunwei, CUI Yuanyuan. Research on the core and non−core functions of Shanghai in constructing global cities[J]. Scientific Development, 2018(1): 26−34.)

[2] 程鹏. 上海中心城区打造具有活力的世界级城市中心研究[J]. 科学发展，2020(10): 5−15. (CHENG Peng. Research on building Shanghai central city into world−class city center with vitality[J]. Scientific Development, 2020(10): 5−15.)

[3] 阎力婷，周文娜，陈星. 基于功能视角的上海中央活动区发展评价及提升思路[J]. 上海城市规划，2021(2): 97−103. (YAN Liting, ZHOU Wenna, CHEN Xing. Development evaluation and improvement suggestions for Shanghai central activities zone from the perspective of functions[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2021(2): 97−103.)

[4] SASSEN S. The global city: New York, London, Tokyo[M]. NJ: Princeton University Press, 2001.

[5] 唐子来，李粲. 迈向全球城市的战略思考[J]. 国际城市规划，2015(4): 13−21. (TANG Zilai, LI Can. Development strategies towards a global city[J]. Urban Planning International, 2015(4): 13−21.)

[6] 盛维，陈恭，江育恒. 全球城市核心功能演变及其对上海的启示[J]. 科学发展，2018(5): 46−53. (SHENG Wei, CHEN Gong, JIANG Yuheng. The evolution of the core functions of global cities and policy implications[J]. Scientific Development, 2018(5): 46−53.)

[7] 石崧，王周杨. 上海全球城市功能内涵及产业体系的新思考[J]. 上海城市规划，2015(4): 9−13. (SHI Song, WANG Zhouyang. New thinkings on global city function and industrial system of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(4): 9−13.)

[8] 庄少勤. 迈向卓越的全球城市：上海新一轮城市总体规划的创新探索[J]. 上海城市规划，2016(4): 11−18. (ZHUANG Shaoqin. Striving for the excellent global city: innovations in the new round of Shanghai master plan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(4): 11−18.)

[9] SCOTT A J. Global city−regions: trends, theory, policy[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.

[10] 黄苏萍，朱咏. 全球城市2030产业规划导向、发展举措及对上海的战略启示[J]. 城市规划学刊，2011(5): 17−24. (HUANG Suping, ZHU Yong. Global cities 2030 industry development goals, initiatives and strategic suggestions for Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2011(5): 17−24.)

[11] 叶育成. 全球城市区域视角下的次区域协调规划探索：以珠三角之次区域为例[J]. 中国名城，2012(7): 11−18. (YE Yucheng. Exploration on coordinated sub−region planning under perspective of global urban region: an example of sub−region of the Pearl River Delta[J]. China Ancient City, 2012(7): 11−18.)

[12] 郑德高，朱郁郁，陈阳，等. 上海大都市圈的圈层结构与功能网络研究[J]. 城市规划学刊，2017(5): 49−57. (ZHENG Degao, ZHU Yuyu, CHEN Yang, et al. Structure and functional network of Shanghai metropolitan[J]. Urban Planning Forum, 2017(5): 49−57.)

[13] CASTELLS M. The rise of the network society[M]. Oxford: Blackwell, 1996.

[14] 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 Ming, 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.)

[15] 朱孟珏，周春山. 国内外城市新区发展理论研究进展[J]. 热带地理，2013, 33(3): 363−372. (ZHU Mengjue, ZHOU Chunshan. Progress of domestic and foreign new urban district development theories[J]. Tropical Geography, 2013, 33(3): 363−372.)

[16] 陈秉钊，罗志刚，王德. 大都市的空间结构：兼议上海城镇体系[J]. 城市规划学刊，2010(2): 8−13. (CHEN Bingzhao, LUO Zhigang, WANG De. Metropolitan spatial structure: suggestions on Shanghai´s urban system[J]. Urban Planning Forum, 2010(2): 8−13.)

[17] 刘涛，周强，刘作丽，等. 国际大都市区空间发展规律与空间治理：兼论对北京的启示[J]. 城市发展研究，2017(11): 70−75. (LIU Tao, ZHOU Qiang, LIU Zuoli, et al. Metropolitan development and governance: international experiences and implications for Beijing[J]. Urban Development Studies, 2017(11): 70−75.)

[18] 仝德，戴筱頔，李贵才. 打造全球城市区域的国际经验与借鉴[J]. 国际城市规划，2014(2): 87−92. (TONG De, DAI Xiaodi, LI Guicai. The international experience and inspiration of developing global city−region[J]. Urban Planning International, 2014(2): 87−92.)

[19] 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.)

[20] 俞斯佳, 骆悰. 上海郊区新城的规划与思考[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.)

[21] 石忆邵. 对上海郊区新城建设的反思[J]. 中国城市经济, 2010(11): 249−250.(SHI Yishao. The introspection of new towns construction in Shanghai[J]. China Urban Economy, 2010(11): 249−250.)

[22] 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.)

[23] 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.)

[24] 张捷, 赵民, 马梅. 新形势下上海市域城镇体系及新城建设[J]. 同济大学学报(自然科学版), 2011(8): 1099−1104.(ZHANG Jie, ZHAO Min, MA Mei. On planning and development strategies of Shanghai´s suburban area[J]. Journal of Tongji University (Natural Science), 2011(8): 1099−1104.)

[25] 徐毅松. 上海新城规划建设的“新”和“特”[J]//《城市规划学刊》编辑部. “上海五大新城建设及相关思考”学术笔谈, 2022(1): 1−9. (XU Yisong. "New" and "special" of Shanghai new town planning and construction [J]//Academic writing on construction of five new towns in Shanghai and its related thinking. Urban Planning Forum, 2022(1): 1−9.)

[26] 屠启宇. 试论新发展阶段城市空间部署的规划协同: 以上海市“十四五”发展规划和2017版空间规划为例[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 33−37. (TU Qiyu. On planning coordination in spatial governance in the new era of development: the Shanghai case [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 33−37.)

[27] 夏骥. 关于上海郊区新城高质量发展指标体系的若干思考[J]. 科学发展, 2020(12): 62−69. (XIA Ji. Reflections on the index system for the quality development of new suburban cities in Shanghai[J]. Scientific Development, 2020(12): 62−69.)

[28] 郑德高, 朱雯娟, 林辰辉, 等. 功能结构优化视角下的上海重点地区与潜力地区研究[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 65−71. (ZHENG Degao, ZHU Wenjuan, LIN Chenhui, et al. A study on key development areas and potential development areas from the perspective of functional structure optimization[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 65−71.)

[29] 徐毅松, 廖志强, 张尚武, 等. 上海市城市空间格局优化的战略思考[J]. 城市规划学刊, 2017(2): 20−30. (XU Yisong, LIAO Zhiqiang, ZHANG Shangwu, et al. Strategic thinking on Shanghai´s urban spatial optimization[J]. Urban Planning Forum, 2017(2): 20−30.)

[30] 吴良镛, 刘健. 城市边缘与区域规划: 以北京地区为例[J]. 建筑学报, 2005(6): 6−9. (WU Liangyong, LIU Jian. City edge and regional planning: taking Beijing area as example[J]. Architectural Journal, 2005(6): 6−9.)

[31] 王丹, 彭颖, 柴慧, 等. 上海五大新城打造独立综合性节点城市研究[J]. 科学发展, 2021(4): 59−64. (WANG Dan, PENG Ying, CHAI Hui, et al. Study of five new cities in Shanghai to create independent integrated node cities[J]. Scientific Development, 2021(4): 59−64.)

修回：2022−04