

面向“独立的综合性节点城市”发展目标的奉贤新城实践

Fengxian New City Practice for the Development Goal of an "Independent and Comprehensive Node City"

周晓娟 张璐璐 陆渊 张灏 梅家靖 ZHOU Xiaojuan, ZHANG Lulu, LU Yuan, ZHANG Hao, MEI Jiajing

摘要 新城作为上海市域城镇体系的重要组成部分,伴随着城市的发展以及在长三角城市群格局中的变化,总体上经历了“卫星城—郊区新城—综合性节点城市”的演变。2021年,上海市“十四五”规划纲要提出“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的上海市域总体空间发展新格局,要求把嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等五个新城打造成独立的综合性节点城市。首先总结国外新城的相关发展经验,其次以奉贤新城为例,剖析新城发展方向、交通支撑、产业发展和特色塑造等方面的现状问题,最后以提升新城吸引力(首位度)、驱动力(发展动能)和辐射力(开放度)为目标,结合总体城市设计实践,提出相应规划策略与空间应对方法。

Abstract As an important part of the urban system in Shanghai, the new city has generally undergone the evolution of "satellite city-suburban new city-comprehensive node city" with the development of Shanghai and the pattern changes in the Yangtze River Delta urban agglomeration. In 2021, Shanghai's 14th Five-Year Plan and Long-term Vision for 2035 outlines a new spatial pattern of Shanghai with "leveraging the influence of the downtown area, fostering fast growth of two wings, bolstering the emergence of new towns, and facilitating transformation in north and south regions" and requires the five major new cities of Jiading, Qingpu, Songjiang, Fengxian and Nanhui to become independent and comprehensive node cities. This article first summarizes the relevant development experience of foreign new towns, and then takes Fengxian New City as an example to analyze the current situation of the new town's development direction, transportation support, industrial development, and characteristic shaping. To enhance the new city's attractiveness (primary degree), driving force (development motivation) and radiation effect (openness), this paper combines the overall urban design practice, and proposes corresponding planning strategies and spatial responses.

关键词 独立;综合性;节点城市;奉贤新城

Key words independence; comprehensiveness; node city; Fengxian New Town

文章编号 1673-8985 (2022) 01-0134-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20220119

作者简介

周晓娟

上海市城市规划设计研究院
区域分院副院长,正高级工程师
1346633815@qq.com

张璐璐

上海市城市规划设计研究院 区域分院
高级工程师,硕士

陆渊

上海市上规院城市规划设计有限公司
工程师,硕士

张灏

上海市城市规划设计研究院 区域分院
工程师,硕士

梅家靖

上海市上规院城市规划设计有限公司
助理工程师,硕士

0 引言

上海新城发展近20年来,各新城已形成良好的城市功能和产业基础,但对照“独立的综合性节点城市”的定位差距明显。一是“独立”方面,新城尚未充分实现分流中心城人口的目标,且公共服务配置标准较低。“1966”城乡规划体系下,新城“反磁力”作用并不显著,对人口的吸纳能力不强。根据第五次全国人口普查和第六次全国人口普查数据,2000—2010年间,郊区新城(原宝山新

城、闵行新城除外) 常住人口共增加56万人, 远低于中心城的149万人及中心城周边地区的244万人; 且新城对中心城人口吸纳作用不强, 新增人口中68%为外来人口^[1]。新城建设缺乏有力的政策统筹, 在现行“两级政府, 三级管理”体系下, 新城规划和建设管理权限下放至区, 新城建设以区为主要推手。除了临港新城是上海市级统筹规划、建设以外, 各新城均各自为政, 在城市功能定位、建设发展等各个方面深受区管理层次的局限^[2], 有的新城过于强调房地产开发^[3], 其公共服务配置标准与百万人口城市的标准仍有差距。二是“综合”方面, 新城发展动力不足, 在近沪地区中处于发展洼地, 产业绩效跟上海周边城市相比偏低。从经济发展水平来看, 上海各新城与近沪城市相比并无优势, 昆山、太仓、常熟、宁波等市人均GDP都超出上海各新城, 奉贤新城在杭州湾区域, 产业与其他城市高度同构, GDP能级无显著优势, 且新城工业用地产出效益的增长速率低于土地价值的增长速率, 出现“高土地价值, 低产出水平”的现象, 导致土地闲置问题突出^[4], 低效工业企业不愿通过改造提升效益, 而是希望利用自身企业土地增值待价而沽。三是“节点城市”方面, 廊道引导不足, 面临新城乏力与近城蔓延窘境^[5]。嘉定、松江、青浦、奉贤新城虽在区域发展廊道上, 但难以强化廊道地区集聚发展的空间格局, 反而导致遍地开花、缺乏重点的空间拓展态势。对内而言, 中心城边缘新城和新市镇快速崛起, 对人口的吸聚能力甚至超过新城, 例如江桥镇2000—2010年新增常住人口20万人, 而同时段所有新城平均新增常住人口仅11.2万人; 在郊区有限的资源和政策供给下, 新城面临着与新市镇抢夺资源, 在市场机制的作用下处于被动境地。

“十四五”期间, 五个新城将力争成为上海未来发展具有活力的重要增长极和发动机, 与中心城区一起构建上海大都市圈的“核心内圈”。因此, 如何定义新城“独立的综合性节点城市”内涵, 明确新城在区域中的战略价值、转型发展与提升路径, 成为亟待破解的命题。

1 国外新城发展经验

新城理论受19世纪末英国霍华德的田园城市理论启发而来, 最早以卫星城的形式出现, 经历了4个发展阶段: 附属型、半独立型、独立型和网络型, 并不断迭代。其中较为成熟与典型的新城有英国米尔顿凯恩斯新城和日本横滨新城。

1.1 英国米尔顿凯恩斯新城

米尔顿凯恩斯新城是英国规模最大且最晚开发建设的新城, 位于伦敦西北72 km处, 毗邻连接伦敦和伯明翰的M1高速公路, 处在两个城市的中点。米尔顿凯恩斯新城于1967年开始规划设计, 总面积约309 km², 人口约28万人。其所属的剑桥—米尔顿凯恩斯—牛津走廊被英国政府视为培育英国创新性产业非常重要的发展走廊, 米尔顿凯恩斯于2015年成为伦敦以外首个初创企业的最佳发展城市, 形成强有力的反磁力中心。

米尔顿凯恩斯新城规划非常注重环境、配套设施以及生活和工作的平衡。在空间环境方面, 从一开始就注重生态环境与城市风貌保护, 严格限制建筑高度, 不断增加绿色空间; 在产业发展方面, 聚焦知识密集型产业, 以绿色、可持续发展理念为支撑, 与周边地区世界领先的大学和研究机构进行积极互动, 成为智慧城市、绿色交通、生物医药等产业的聚集地; 在交通方面, 通过网格道路系统奠定早期的空间格局, 并在城区设计了200 km的步行、自行车共享道, 近些年推广新型交通技术, 鼓励可持续通行方式与低碳交通设施建设; 在配套设施方面, 为了吸引和留住人才, 以创新人才的需求为导向, 配套丰富的休闲娱乐设施、不同类型的住宅与保障房等^[6]。

1.2 日本横滨新城

日本横滨在第4次首都圈基本规划中被定位为业务核都市, 位于东京都市圈30—50 km范围内, 对疏解东京都市区功能起到一定作用。横滨和千叶承担了部分商业、商务和会展等功能。横滨作为距离东京中心50 km以上的远距新城, 在区域一体化影响下, 逐渐成为都市圈外围的“反磁力”中心, 功能相对独立,

在东京2040总规中与川崎和木更津组成南部的广域据点。

横滨成为独立的新城, 经历了若干阶段。第二次世界大战后, 横滨作为东京大都市圈的组成部分, 由于与东京相距较近, 独立性很难体现, 甚至成为东京的“卧城”。因此1965年, 横滨围绕市中心强化、提高横滨独立性的目标, 提出未来发展的6大项目, 包括新城建设、基础设施等内容。

2006年, 横滨制定《横滨业务核都市基本构想》, 强化横滨业务都市的主体性, 在增加国际交流、商业、文化等功能的同时, 做好对东京各项业务功能的承接, 尤其是在增强功能节点之间的交通网络联系、完善公共服务和住宅供给方面。横滨还联合川崎推动首都圈广域据点建设, 加强与周边城市的合作^[7]。

为了吸引东京产业转移, 横滨在市中心临海地区更新规划建设了港湾未来21区(MM21)。2015年, 横滨编制了最新的市中心临海地区更新规划, 提出先进、交流、创造、感动、舒适和活力6大原则, 以及3大基本战略和5项政策方针, 重点关注有世界吸引力的空间据点、多样化的交通方式、世界领先的智能环境、韧性城市, 以及参与机制等。

1.3 借鉴与启示

总结国外新城的发展经验, 主要体现在3个方面: 一是提升吸引力(首位度)。新城需要在人口、经济等方面达到一定能级, 结合新城的优惠政策才能有效引导人口和吸引产业流入, 同时提供高品质文化、教育、娱乐等公共服务和基础教育设施, 特别关注可持续的生态平衡, 注重生态廊道、城市公园、街道等的规划建设, 打造优质的自然环境和高品质的生活环境, 强化新城相较于母城以及所处区域腹地中的比较优势。二是提升驱动力(发展动能)。新城在产业发展上不能仅依靠母城的溢出, 而是需要发展自身特色产业, 形成长效造血机制, 通过布局国家战略重点产业集群, 以“高精尖”产业为主导, 辅以在地研究、教育、中介等机构的支撑, 通过重大事件(会议、博览、赛事等)

和设施建设提升新城影响力,营造城市品牌与文化氛围。三是提升辐射力(开放度)。新城需要在一定程度上与中心城“保持距离”,否则在强大的虹吸效应下无法有效成长,而变成中心城的蔓延地区。在交通联系上需要与中心城建立快速轨道交通联系,但并不适宜作为新城主要的通勤交通方式,新城应强调融入区域层面,与其发展腹地间建立更加高效的交通联系。

2 奉贤新城发展制约与挑战

奉贤新城东邻临港新片区,西接长三角绿色示范区,北连虹桥、浦东两大枢纽,南倚杭州湾,是上海国际国内双循环的重要锚点。作为五个新城中环杭州湾区域的新城,其自身仍面临发展制约与挑战。

2.1 区域战略支撑缺乏,发展方向不清晰

区域发展战略的支撑是决定一座新城发展上限的重要因素。纵观上海五个新城,嘉定、松江作为上海地区历史上县治所在地,拥有深厚的历史底蕴和城市建设基础,同时受益于沪宁、沪杭两大区域发展轴线,依托江苏、浙江与上海之间的要素流动形成以安亭汽车城、G60科创走廊为代表的重要产业空间,带动新城近20年的快速发展。南汇新城作为上海践行国家海洋战略,彰显全面深化改革开放的试验田,是上海建设全球城市的战略新空间,虽然开发较晚、基础相对薄弱,但依托临港新片区自由贸易的政策优势,拥有广阔的发展前景。青浦新城毗邻淀山湖,是长三角一体化示范区的重要组成部分,在长三角一体化上升为国家战略后也迎来新的发展契机。

相比之下,奉贤新城是五个新城中唯一的“战略洼地”,当下唯一值得期盼的是杭州湾湾区协同发展战略,但由于长期受制于当前杭州湾湾区交通条件,在湾区层面尚未形成区域合力,反映在新城空间发展上便是发展方向的摇摆不定。从1990版南桥镇总体规划至2018版奉贤区4版新城总体规划,新城的发展方向经历了“北上、南下、东拓”多次变更,然而向北缺乏融入主城区的功能锚点,向南缺乏融入杭

州湾和长三角的功能支撑,陷入“南北不靠”的发展困境。

2.2 先发优势缺失,在区域一体化进程中逐渐被边缘化

工业革命以来,长三角区域交通模式经历了“铁路—公路—高速公路—高速铁路”4次重大飞跃。1932年,上海至杭州方向第一条公路正式建成通车,命名为沪杭公路,奉贤县县治也随之从奉城搬迁到南桥(今奉贤新城),拉开了奉贤新城近代城镇发展序幕。1937年,日军入侵上海后,进一步对沪杭公路进行改造,成为当时杭州至上海机动交通联系的主要通道。沪杭公路与当时海塘(今川南奉公路)在南桥十字相交,是杭州方向进入上海去往浦东和浦西方向重要的分叉点,奠定了奉贤的南上海区域门户节点地位。在高速公路诞生之前,沪杭公路与沪杭铁路沿线城镇带的发展呈现并驾齐驱态势,以公路为纽带,奉贤新城在当时与沿海城镇带上的海盐、海宁、平湖、金山、南汇、川沙等城镇建立较强的功能联系。但1998年沪杭高速的建成通车打破了这一平衡,沪杭公路交通职能被高速公路替代,以沪杭公路为纽带的沿海城镇带功能开始出现快速衰退,如海宁县县治从千年古镇盐官迁往硤石镇(今海宁市区)。2010年,沪杭高速铁路建成,进一步强化了“上海—松江—枫泾—嘉兴—海宁—杭州”的沪杭主通道走廊,杭州湾北岸沿海通道及沿线城镇发展进一步边缘化,奉贤新城也由原来南上海枢纽门户变成区域交通末端,与沿海城镇带城镇功能联系减弱,成为五个新城中对外开放度和辐射能力最低的新城(见图1)。

2.3 区域产业格局中优势不足,尚未占据产业高价值区段

独立新城发展核心功能离不开产业支撑,从独立的综合性节点城市定位来看,单一产业或者过于分散的产业体系往往难以支撑新城长远发展,需构建丰富的产业体系,吸引和培育龙头企业。经过多年发展,奉贤东方美谷美丽健康产业正逐步成型,主要集中在化妆品和生物医

药,目前已吸引700多家实业型企业,3000多个美丽健康品牌,化妆品企业占全市的30%,化妆品销售额占全市的40%,面膜产量占全国总产量的25%。东方美谷已经成为国内知名度最高的化妆品集聚地之一,并开始向“世界级化妆品之都”迈进。

但在产业细分领域及产业链延伸方面,奉贤美丽健康产业仍存在一定不足。从长三角区域生物医药产业发展布局来看,生物医药产业正走向细分领域差异化竞争,且逐步聚焦中上游创新研发与先进制造环节。长三角地区逐步形成包括上海集聚区、沿长江集聚区、海州湾集聚区、杭州湾集聚区在内的4大生物医药产业集聚区,其中杭州湾集聚区的强项主要在智慧医疗、生物医药、医疗器械、健康食品和保健品研发方面,奉贤东方美谷在规模能级、龙头企业及细分门类上尚未形成规模化的产业集群,制造业准入标准不高、产业辐射性不强、头部企业不多。

从长三角区域生物医药产业开发区功能导向来看,各区基本形成各自研发和生产基地,均从单一细分领域强项走向生物医药产业复合节点。其中,上海是长三角区域乃至我国生物医药产业技术研发与成果转化的中心,处于产业链的研发环节;江苏省和浙江省研发和生产并重,江苏省是我国生物医药产业制造业领域的领军者,浙江省形成了以杭州国家生物



图1 主要区域交通廊道与奉贤新城发展关系示意图

Fig.1 Schematic diagram of the relationship between major regional traffic corridors and Fengxian New Town development

资料来源:笔者自绘。

产业基地和台州国家化学原料药基地为核心的生物产业聚集带;大多数生物医药类园区不论体量和水平,都将研发和生产作为目标,已经呈现出较大的趋同性。

从周边省市产业发展经验来看,依据奉贤禀赋资源,应放大美丽健康细分领域优势,重点聚焦生物医药及保健品研发生产、医疗器械、健康医疗服务核心产业,同时以打造“研发—制造—检测—展示—平台”美丽健康全产业链为目标,实现区域内产业的优势互补与错位发展(见图2-图3)。

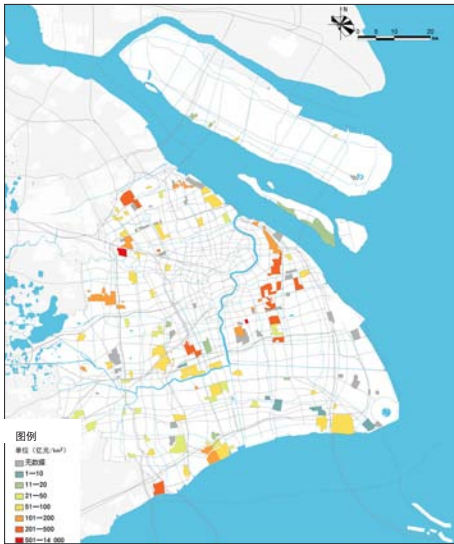


图2 2018年全市产业基地、产业社区工业用地产出绩效示意图

Fig.2 Schematic diagram of industrial land output performance of industrial bases and industrial communities in 2018

资料来源:上海市城市规划设计研究院.上海市国土空间近期规划(2021—2025)评估,2020年。

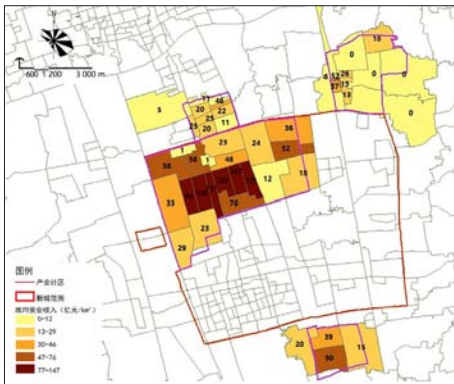


图3 奉贤新城主要产业用地地均产出强度分布图
Fig.3 Distribution map of the average output intensity of the main industrial land in Fengxian New Town

资料来源:笔者自绘。

2.4 新城宜居宜业的比较优势不足,特色品牌不显著

新城的“独立”意味着应有其区别于中心城母体的发展优势,从而吸引人来此居住就业。奉贤新城在集聚人口与服务品质提升方面有一定成效,但距离“独立新城”的目标仍有一定差距,主要体现在:一是较难承接中心城的居住溢出。从交通OD出行情况来看,奉贤新城90%的出行在周边10 km范围内,与中心城联系相对较低,新城呈现内部“自给自足”的低效独立(见图4)。二是公共服务有精品,但主要面向本地人群。近年来,奉贤新城新建了一批公共服务设施精品,包括九棵树未来艺术中心、奉贤区博物馆、“海之花”市民活动中心等。从现状公共中心热力分布情况来看,奉贤新城在区域版图中尚未成为公共中心高地,而自身的活动热点也依然在南桥古镇区,区总规中新增的市级副中心(上海之鱼地区)培育缓慢,可以说是五个新城中唯一市级副中心尚未成型的新城(见图5-图6)。三是生态资源本底丰厚,但感知度不高。奉贤新城现状人均公园绿地面积达到14 m²,公园绿地500 m²服务范围覆盖率达到87.5%以上,同时拥有五个新城中最大的生态绿心,新城中心尚保留一处4.3 km²的生态片林,其尺度堪比纽约中央公园。但从市民实际感知来看,由于新城的生态绿地缺乏系统性和景观性,且功能单一、可达性差,因此尚未充分体现生态效益和使用价值。

3 奉贤新城发展路径与规划应对

3.1 根据城市发展阶段,科学确定战略发展方向

以往上海市域空间结构发展是以伦敦“单中心、环路、环城绿带、卫星城”为代表的圈层模式,但在实际发展过程中,以奉贤新城为代表的郊区新城并未如规划预期般地形成反磁力中心,反而成为上海临沪地区的发展洼地。放眼全球,随着城市分工的不断深入,轴带状多中心结构正在成为超大城市发展的主流。在新一轮“新城发力”的大背景下,由单一的圈层结构向

“轴带+圈层”的复合结构转型将是上海建设卓越全球城市的必由之路。

在此背景下,重新审视奉贤新城的发展格局,作为五个新城中唯一没有区域发展廊道依托的新城,杭州湾是奉贤新城唯一的出路。奉贤新城的定位不是上海的后花园,而应依托上海中心城,打造上海面向杭州湾的门户客厅,其长远发展方向应是向湾发展。但若在现阶段跨出这一步,存在极大风险^[6]。以天津滨海新区为例,当初为打通京津冀战略轴线的入海口,天津从市区向东跨越40 km设立滨海新区,但从实施情况来看,即使滨海新区拥有天津直辖市能级的母体支撑,尚且无法快速消化跳跃式发展带来的副作用,更何况现状人口不足50万的奉贤新城。因此,必须结合奉贤新城当前的城市发展阶段和实际情况,审慎确定新城的战略发展方向和发展时序。

首先,基于“轴带+圈层”的复合结构,应以奉贤新城为中心,南北向打通黄浦江与杭州湾战略联系,确立“向湾发展”的基本战略方针。其次,结合新城发展实际,明确近远期的战略实施路径。近期应聚焦奉贤新城70 km²的基本盘,加快基础设施和公共服务设施建设,提升城市空间魅力与空间品质,吸引人口导入,着力提升新城能级。依托黄浦江生态走廊地区良好的蓝绿生态基底,结合西渡街道更新实现高品质低碳发展。远期面向杭州湾,当奉贤新城达到一定规模和能级,区域交通廊道也逐渐形成时,应将杭州湾战略上升为区域级发展战略,当有重大事件作为触媒落地时,可依托南北向轨道交通廊道,逐步打开战略留白及海湾滨海战略机遇区,真正走向杭州湾时代(见图7)。

3.2 重拾南上海门户枢纽地位,重塑杭州湾北岸城镇发展新格局

回首历史,奉贤新城因公路时代的发展机遇而崛起,也因错过了高速铁路时代的机遇而在区域竞争中失去先机。展望未来,奉贤新城应抓住高铁时代的良好机会,通过奉贤枢纽的建设将高速铁路引入新城,融入区域一体化高速铁路交通网络格局,实现与长三角区域互联



图4 奉贤新城出行OD分布
Fig.4 OD distribution of trips in Fengxian New Town

资料来源:笔者在百度慧眼基础上绘制。

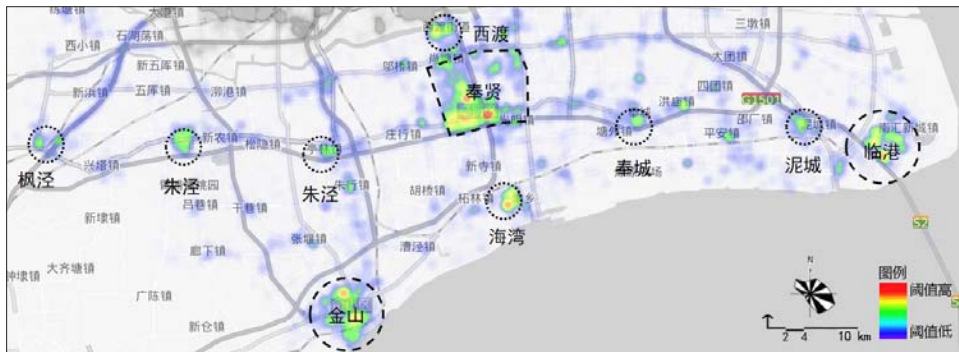


图5 区域公共中心热力图
Fig.5 Heat map of regional public centers

资料来源:笔者在百度慧眼基础上绘制。

互通,重拾南上海门户枢纽地位。

但门户枢纽地位的确立仅依靠高速铁路是远远不够的。从区域高速铁路网络布局来看,沪杭高铁主线地位稳固,奉贤枢纽的主要客群应来自杭州湾对岸沪甬方向,但考虑到规划沪甬铁路通道将选址于金山区与奉贤区交界处,杭州湾对岸沪甬方向客流可通过金山铁路直接进入虹桥枢纽,或通过浦东铁路直接进入浦东枢纽。除了以奉贤新城为到达目标的客流外,通过奉贤枢纽转换进入上海中心城的客流较为有限。

因此,为重拾奉贤南部枢纽地位,规划提出4方面交通设想:一是通过沪乍杭支线接入沪乍杭通道,通过接入高速铁路网络,融入长三角区域一体化发展格局,实现1 h可达杭州湾近沪城市、2 h可达长三角主要城市;二是以奉贤枢纽为核心,以市域铁路和城际铁路为纽带,重新组织断裂的沿海城镇带之间的功能联系,整合沿线特色旅游资源,为沿线城镇提供高等级的城市公共服务,有效激活带动整个杭州湾北岸沿海城镇带发展;三是通过轨交快线奉贤线快速通达三林枢纽,经过换乘可实现新城与中心城CAZ及两大枢纽“45 min”的快速联系,破解奉贤新城长期以来与中心城联系不便的问题,通过灵活编组大站车和直达车等方式实现新城与中心城的快速直达^[9];四是通过轨道交通15号线向北衔接上海南北发展轴上的重要板块,与已建成的轨道交通5号线共同串联东方美谷、奉浦开发区、紫竹高新区、闵行开发区、莘庄工业区、漕河泾等科技创新

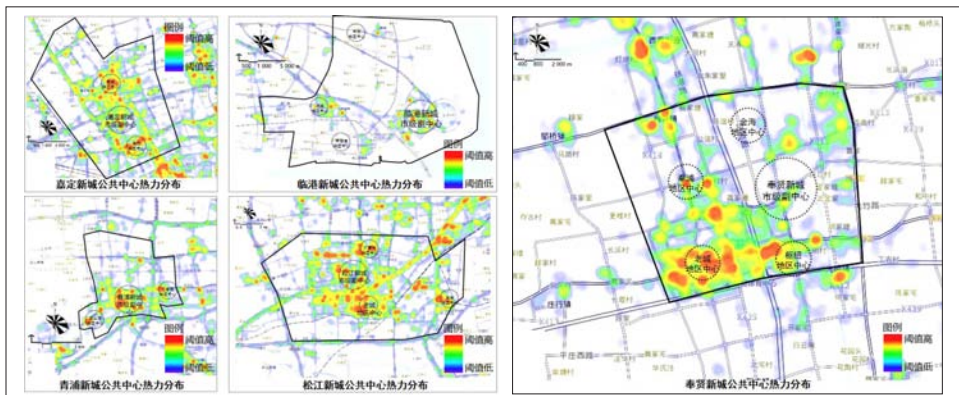


图6 五个新城公共中心热力分布
Fig.6 Thermal distribution of public centers in the five major new cities

资料来源:笔者在百度慧眼基础上绘制。

区和其他城市的重要产业功能板块,促进新城与中心城的产业互动与功能联系(见图8)。

3.3 产业发展补链转型,为新城发展注入新动能

以资源优势和产业基础为依托,加快推进生命健康产业规模化、集群化、国际化发展。立足美丽健康产业链,联动临港、张江,以建设国际知名美丽健康消费目的地为目标,构建以生命健康为主导、特许医疗为特色、创新载体为支撑的产学研创一体的千亿级美丽健康全产业链集群。重点承载生物医药及保健品、医疗器械、健康医疗等重点领域的国家级研发转化功能平台与产业技术创新联盟,推动由生产制造向生产性服务业延展升级,促进生命健康产业融合式和平台化发展。

强化绩效导向提升产业能级,优化用地结构,提升资源利用效率。按照优于全市平均



图7 奉贤新城空间发展战略布局示意图
Fig.7 Schematic diagram of the spatial development strategy layout of Fengxian New Town

资料来源:笔者自绘。

水平制定新城产业准入标准,用好新增产业空间。全面梳理新城存量产业用地,认定并转型一批新城低效产业用地。针对奉贤新城“九宫

格”空间格局下长期存在产城空间割裂、产业用地绩效偏低、与主导产业关联度不高等问题,本次规划围绕美丽健康产业链,对“九宫格”制造业及服务业发展提出针对性策略。对奉贤经济开发区与江海经济区进行更新转型,奉贤经济开发区进一步提质增效,聚焦生物医药研发、制造功能,江海经济区加快低效产业用地转型升级,进一步向综合型城区功能转变。同时以东方美谷大道为美丽健康产业发展轴线,打造“东方美谷·未来空间”企业创新平台,推进综保区、美U谷、南桥生命科技总部园等项目落地,建设国家级水平的中小企业科技创新活力区;围绕中央林地与上海之鱼所形成的CAZ,未来将成为美丽健康产业的体验、消费、展示与交流场所。通过“九宫格”内全域的产业提升,做实做强“东方美谷”,将产业

品牌与城市品牌有机融合(见图9)。

3.4 注重空间“聚合”,强化新城空间品质与特色形象

发挥奉贤新城生态绿心的资源优势,改善新城生态建设品质不高,城市中心培育缓慢以及九宫板块功能分割、能级不够等问题。聚焦奉贤新城中心区独一无二的生态林地资源,通过聚合多元要素,将“中央森林”和“人民之环”作为重要的空间载体,整体塑造“森林极核、疏朗有致、九宫簇芯”的城市意象。

一是以中央森林、金海湖为基底,聚合功能、交通、文化等要素,打造森林极核。奉贤新城中心与中央森林相结合,在五个新城中独具特色。保护中央森林的原生性和完整性,严控建设用地比例。提升生态环境品质,创造林湖草相

嵌的多样化生态空间,少量设置体育活动设施和场地,确保中央森林内建设用地占比不超过10%(含内部道路)。枢纽深入新城中心,强化站城一体化开发。实现轨道交通5号线、15号线等多线换乘,支撑新城中央活动区发展。加强中央森林与周边城市功能的有机融合,形成一体化连续的公共开放空间网络,打造联系中央森林与商业商务区高品质的连续的慢行系统。合理引导林地周界面形式,沿望园路生态商务区打造连续建筑界面,展现地标建筑群形象,重点设计底层公共开放界面,增强地区活力。美谷大道南侧与金汇港沿线打造与自然相嵌的有机界面,体现生态优势特色(见图10-图11)。

二是以“双十字”聚合公共服务功能与开放空间系统,打造“人民之环”。以环城北路、沪杭路十字路网及浦南运河、金汇港十字水网组成



图8 奉贤新城轨道交通网络规划示意图
Fig.8 Fengxian New Town rail transit network planning sketch

资料来源:笔者自绘。

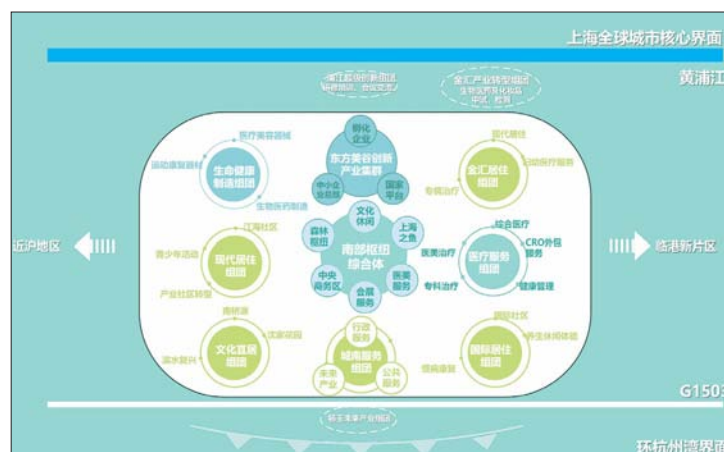


图9 奉贤新城“九宫格”产业提升示意图
Fig.9 Fengxian New Town industry upgrade schematic diagram

资料来源:笔者自绘。



图10 奉贤新城全域“公园+”体系框架
Fig.10 Fengxian New Town's global "park+" system framework

资料来源:笔者自绘。



图11 奉贤新城鸟瞰示意图
Fig.11 Aerial view of Fengxian New Town

资料来源:上海市新城规划建设推进协调领导小组办公室,奉贤新城总体城市设计印发稿。

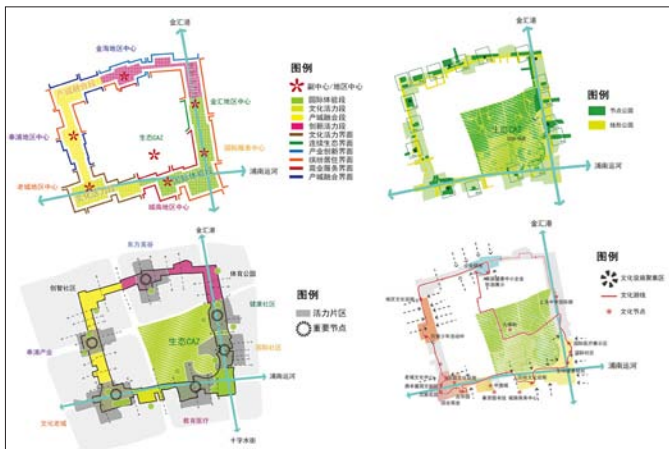


图12 功能丰富、生态、活力、文化的“人民之环”
Fig.12 Ring pattern with rich functions, ecology, vitality, and culture



图13 老城地区中心鸟瞰图
Fig.13 Aerial view of the center of the old town

资料来源:笔者自绘。资料来源:上海市新城规划建设推进协调领导小组办公室,奉贤新城总体城市设计国际方案征集。

“双十字”骨架,串联新城中央活动区与地区级公共活动中心(老城、奉浦、金海、金汇、城南及国际服务地区中心等),聚合公共活动和公共服务功能,做到高水平公共服务设施均衡覆盖。集中增加沿线公园绿地与开放空间,兼顾市民文化、休闲、交往和体育(如半程马拉松赛)等需求,引导全线慢行贯通和沿街街坊开放(见图12-图13)。

4 结语

面向“十四五”,奉贤新城机遇与挑战并存:一方面,经过多年发展,新城已然不新,现实发展掣肘与惯性路径并存;另一方面,在“独立的综合性节点城市”的发展目标下,需深入探索奉贤新城在上海大都市圈区域格局下的定位与内涵。奉贤新城作为上海新城发力实践区,应通过长远谋划、中期布局及近期聚焦,进一步关注战略发展、交通网络、产业转型和空间品质,提升奉贤新城的吸引力、驱动力和辐射力,重塑新城发展新格局、新动能与新范式,支撑奉贤新城成为杭州湾北岸独具魅力的综合性节点城市。

参考文献 References

[1] 王周杨,石崧.上海新城建设的主要问题及其制度成因[C]//2017中国城市规划年会论文集.北京:中国建筑工业出版社,2017.
WANG Zhouyang, SHI Song. The main problems in the construction of Shanghai's new town and their institutional causes[C]//China Annual National Planning Conference, 2017. Beijing:

China Architecture & Building Press, 2017.
[2] 上海市城市规划设计研究院.“十二五”期间上海新城战略研究[J].上海城市规划,2011(5):120-122.
Shanghai Urban Planning & Design Research Institute. Research on Shanghai new town strategy during the time of Twelfth-Five-Plan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(5): 120-122.
[3] 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.
[4] 卢弘曼,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].上海城市规划,2017(8):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]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(8): 182-187.
[5] 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.
[6] 张红,孙艳艳,张敏,等.英国米尔顿·凯恩斯新城城市品质提升经验与启示[J].全球科技经济瞭望,2019(10):10-18.
ZHANG Hong, SUN Yanyan, ZHANG Min, et al. Development experience of improving inner quality of Milton Keynes and inspiration from that[J]. Global Science, Technology and Economy Outlook, 2019(10): 10-18.
[7] 姜紫莹.东京都市圈新城建设动态:横滨业务核都市建设与市中心强化策略[R].2021.
JIANG Ziyang. New town construction trends in

Tokyo Metropolitan Area: Yokohama business nuclear city construction and city center strengthening strategy[R]. 2021.
[8] 赵燕菁.上海空间结构的重塑与升级[R].2021.
ZHAO Yanjing. Remodeling and upgrading of Shanghai's spatial structure[R]. 2021.
[9] 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 Town for example[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(5): 30-36.
[10] 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.
[11] 王颖,孙斌栋,胥建华.探索国内外五个特大城市新城发展共性,引导上海新城建设[J].上海城市规划,2012(3):104-109.
WANG Ying, SUN Bindong, XU Jianhua. Comparison of new town development in five megacities, a guidance for new towns in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2012(3): 104-109.
[12] 邓智团.上海新城:正从“新的城区”向“新的城市”转变[N].中国城市报,2021-01-25(16).
DENG Zhituan. Shanghai new town: transforming from "New Urban Area" to "New Town"[N]. China City News, 2021-01-25(16).
[13] 陶希东,黄珺.国际大都市新城建设经验及其对上海的启示[J].上海经济研究,2005(8):30-34.
TAO Xidong, HUANG Li. Experience of new town planning of international metropolitan and its revelation for Shanghai metropolitan[J]. Shanghai Economic Review, 2005(8): 30-34.