



上海蓝皮书®

LUE BOOK OF SHANGHAI

总 编 / 王 战 潘世伟

上海经济发展报告 (2013)

城市功能和产业空间转型

ANNUAL REPORT ON ECONOMIC DEVELOPMENT
OF SHANGHAI (2013)

主 编 / 沈开艳



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2013
版



总 编 / 王 战 潘世伟

上海经济发展报告 (2013)

ANNUAL REPORT ON ECONOMIC DEVELOPMENT
OF SHANGHAI (2013)

城市功能和产业空间转型

主 编 / 沈开艳



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

上海经济发展报告. 2013, 城市功能和产业空间转型/沈开艳主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2013. 1
(上海蓝皮书)
ISBN 978-7-5097-4191-7

I. ①上… II. ①沈… III. ①区域经济发展—研究报告—上海市—
2013 IV. ①F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 314533 号

上海蓝皮书

上海经济发展报告(2013)

——城市功能和产业空间转型

主 编 / 沈开艳

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 邓泳红

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 陈 帅 王 颀

责任校对 / 李艳涛

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 1 月第 1 版

印 次 / 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4191-7

定 价 / 69.00 元

印 张 / 23.75

字 数 / 387 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

上海蓝皮书编委会

总 编 王 战 潘世伟

副 主 编 洪民荣 黄仁伟 叶 青 谢京辉 王 振

委 员 (按姓氏笔画排序)

左学金 卢汉龙 权 衡 刘世军 沈开艳

沈国明 陈圣来 周冯琦 周振华 周海旺

荣跃明 童世骏 强 荧 蒯大申 熊月之

主编简介

沈开艳 经济学博士、研究员。1986年毕业于南京大学经济系，获经济学学士学位；1991年、2001年毕业于上海社会科学院研究生部，分别获经济学硕士、博士学位。1997年、1998年赴美国麻省理工学院斯隆管理学院、2002~2003年赴印度尼赫鲁大学经济研究与计划中心做访问学者。现为上海社会科学院经济研究所副所长，博士生导师。兼任上海市经济学会副会长、中国南亚学会常务理事。主要研究方向为宏观经济、中国经济理论与实践、印度经济等。出版十余部学术著作，在CSSCI发表经济学论文数十篇，主持和承担多项国家、省市级科研项目，是2010年、2011年、2012年、2013年《上海经济发展报告》的主编。

摘 要

《上海经济发展报告（2013）》由总报告、功能篇、空间篇和创新篇四大部分共 15 份报告组成。通过对国际国内经济形势的分析与预测，以及对上海在经济转型背景下的城市功能及空间布局的分析判断，本书认为，2013 年是上海实施“十二五”规划、加快推进“四个率先”、纵深推进“创新驱动，转型发展”的关键一年。上海在寻找到经济转型中的新增长动力之后，接下来面临的问题是：对应于新增长动力，城市功能要实现转型，城市产业体系和产业结构在空间布局上要优化调整。

总报告是对 2013 年上海经济增长与发展趋势的预测。报告通过对 2012 年上海经济发展形势的回顾分析，对 2013 年的经济增长与发展趋势做了预测，认为 2013 年上海经济增长在 7.6% 左右。同时，总报告还对转型过程中上海经济发展面临的挑战与对策做了前瞻性分析，认为转型过程中上海经济发展应高度重视能够释放新增长动力的制度条件的建立与突破，加大对人力资本和前瞻性技术的投入，提高企业在全球价值链中的地位与获益程度。

功能篇主要聚焦在上海“四个中心”建设之上。该篇首先描绘了在全球制造业回归背景下上海制造业的发展前景，指出上海未来发展应按照“四个率先”的总体要求和“创新驱动，转型发展”的战略部署，整合资源，强化创新，实现工业经济的跨越式发展。其次对国际金融业变革背景下的上海金融业发展做了分析，认为上海要建成国际金融中心，金融业必须更好地服务于实体经济。报告还从外高桥保税区与虹桥商务区比较的视角，对上海国际贸易新平台建设做了前瞻性分析；从推进国际航运发展综合试验区建设的视角，对上海建设国际航运中心做了前景展望。

空间篇从对上海人口、土地和产业空间分布特征的分析开始，提出了上海在人地矛盾突出现状下的产业空间结构优化调整的思路与对策；从黄浦江两岸



开发、世博园区后续开发、苏州河综合开发的实证分析视角，提出了上海中心城区功能提升与空间创新的新思路；从上海率先实现城乡统筹分析的特征、问题出发，对上海城乡统筹发展趋势做了研判，并提出了对策建议；从上海郊区新城建设的历史、现状与挑战出发，分析了上海新城建设的趋势、目标与对策。

创新篇着重对上海“营改增”税制改革试点做了政策评估和2013年的发展趋势预测；从张江国家自主创新示范区案例分析入手，分析了创新园区面临的体制机制问题及深化发展的功能与作用；从大型客机项目案例入手，分析了大型创新性投资项目对深化经济发展可能带来的新增长效应。

Abstract

Annual Report on Economic Development of Shanghai (2013) consists of four parts: main report, function reports, space reports and innovation reports, 15 reports included in total. Based on the analysis, forecast and judgement of international and domestic economic trends, function and spacial layout of the city under the background of economic transition, the book considers 2013 as the key year for Shanghai to implement “the 12th Five-year” plan, accelerating in promoting “the Four Taking the Lead”, and carry forward in depth “Innovation Driving and Transitional Development”. Once Shanghai has found the new driving force for growth in the economic transition, it's now facing the problem of realizing the urban functional transition, and the adjudgement and optimation of the spacial layout of urban industrial system and structure.

The main report of the book is the forecast of the Shanghai economic growth trend in 2013. Based on the retrospect and analysis of Shanghai economic growth and development trend in 2012, this report forecasts Shanghai economic growth trend to be around 7.6% in 2013. At the same time, the main report also makes forward-looking analysis on the challenges and measures of Shanghai economic development in the process of transition, which believes that Shanghai economy should attach great importance to the establishment and breakthrough of institutional conditions in releasing new driving force for growth, increasing the inputs of manpower capital and prospective technology, and enhancing the status and benefit level of enterprises in global value chain.

The function reports focus on the construction of “the Four Centers” of Shanghai, which firstly depicts the development prospects of Shanghai's manufacturing industry under the background of global manufacturing regression, pointing out that Shanghai's future development should be in accordance with the general requirements of “the Four Taking the Lead” and the strategic deploy of “Innovation Driving and Transitional Development”, integrate resources, strengthen innovation and



implement the great-leap-forward development of industrial economy. Secondly, this report makes analysis on Shanghai's financial industry under the background of international financial reform, which believes that Shanghai should be constructed into the International Financial Center, and the financial industry should serve the real economy better. Also, this report makes forward analysis on the new platform of Shanghai international trade from the visual angle of the comparison of Wai Gaoqiao Free Trade Zone and Hong Qiao business District, and makes forward prospects on the construction of Shanghai International Shipping Center from the visual angle of promoting the construction of International Shipping Development Comprehensive Experimental Zone.

Starting from the analysis of the spacial layout characters of population, land and industry, the space reports put forward the thoughts and countermeasures of Shanghai industrial spacial structure optimization and adjustment under the current condition of people-land contradictory; it also puts forward the new thoughts of functional improvement and spacial innovation of Shanghai central urban district, from the empirical visual angle of both sides of the Huangpu River, the follow-up development of the World Expo Parks, and the comprehensive development of the Suzhou River; then from the characters and problems of Shanghai taking the lead in the urban-rural overall development, the research, judgements and countermeasures are raised on the Shanghai urban-rural overall development trend; at last, based on the history, status quo and challenges of Shanghai suburban new town construction, the trends, objects and countermeasures of Shanghai new towns construction are analysed.

The innovation reports focus on the policy evaluation and the development trend forecast of Shanghai tax reform pilot——“transiting from the business tax to the value added tax”; based on the case analysis of Zhangjiang National Demonstration Zone of independent innovation, it also analyses the institutional problems and deepening development of functions and affects faced by the innovational parks; at last, starting from the large aircraft project case, it analyses the new growth effects of large innovative investment projects on the deepening economic development.

序言

经济转型下的上海城市功能 提升与产业空间调整

沈开艳*

根据当前上海经济运行特点及国家和地方战略规划，“十二五”时期将是上海加快推进“四个率先”、纵深推进“创新驱动，转型发展”的关键阶段。进一步地，从当前国际国内形势看，上海首先需要解决的是经济转型中新增长动力的确立问题。在增长动力确立之后，下一步面临的问题则是城市功能对应于新增长动力的转型，城市产业体系和产业结构对应于新增长动力在空间布局上的调整和整合。今后若干年，上海经济发展将继续以“转型”为主线，需要更深入地对“十二五”中上海城市功能与产业空间转型展开分析，并与2013年上海经济发展“稳增长，促转型”的目标结合起来。这便是《上海经济发展报告（2013）》将主题确定为“城市功能和产业空间转型”的初衷。

一 上海经济转型发展面临新形势、新挑战

从国际经济环境看，即将过去的2012年，发达经济体特别是欧洲经济难有起色，不断加重的欧债危机、美债危机进一步动摇了市场对全球经济复苏的信心。许多新兴经济体面临转型，经济增速下降明显，未来经济发展形势不明朗，世界经济呈现出许多新特点。

一是世界经济格局重新调整。经济危机后，全球经济力量格局发生变化，世界经济发展进程中缺乏稳定经济发展、拉动世界经济复苏的力量。无论是以

* 沈开艳，经济学博士，上海社会科学院经济研究所副所长，研究员，博士生导师，长期从事宏观经济学、中国经济理论与实践及印度经济等研究。



美国为首的发达经济体，还是以中国为首的新兴经济体均难担当此重任。美国虽处于世界产业结构顶端，但其自身经济复苏尚需时日，更难以带动其他国家经济发展。中国目前正处在经济发展方式转变的进程中，经济发展速度适度下降在所难免，对世界经济贡献度也随之不断下降，难以有效带动全球经济发展。巴西、印度等其他新兴经济体也不足以发挥带动世界经济复苏的重任。因此，未来世界经济将形成多元主导趋势，原来以美国为主导的经济全球化被发达经济体与新兴经济体所共同主导的经济全球化所取代。

二是国际产业分工转移出现新变化。随着经济全球化的不断发展与科学技术的持续进步，尤其是国际市场范围的不断扩张，信息技术的发展和交通通信条件的完善，新一轮全球科技革命正在兴起，信息技术、绿色新能源、智能制造等领域正在酝酿重大突破。发达国家痛定思痛，开始实行“再工业化”战略，特别是美国，充分关注制造业和制造领域的高新技术运用，利用人工智能、机器人和数字制造技术推动了一轮制造业回流浪潮，重新构筑世界制造业的竞争格局。这必然导致未来国际产业转移出现新变化，产业格局分化融合趋势明显，新一轮的世界产业分工加速形成，并对世界经济发展产生深远影响。

三是以新能源和网络技术为代表的新产业革命初露端倪。随着信息技术、网络技术、新能源技术的不断突破，全球新一轮技术革命孕育而生。进入 21 世纪，新技术革命的步伐进一步加快，互联网技术与可再生能源的结合，使全球出现第三次工业革命端倪。第三次工业革命核心在于绿色能源、智能制造和数字服务。新一轮技术革命给全球生产方式和技术带来了多种转变，也为全球制造业的升级带来了新机遇。

从国内经济发展形势来看，我国转变经济发展方式已进入关键时期，创新型国家战略深入推进，经济发展的资源、环境约束日益增强。金融危机后，我国内需驱动增长的模式虽然得到了一定程度的强化，但投资依赖的增长路径没有明显改变，并且东部的投资吸引力依然很强。加之近年来，国内银根紧缩、资金紧张，再加上外部输入性通货膨胀导致原材料、能源价格上升，加大了我国创新发展与转型升级的压力，特别是经济功能的进一步发挥面临很大瓶颈，产业结构的空间调整更趋紧迫。

从上海经济发展形势来看，上海经济增长动力结构正在转变。当前，上海



城市功能的提升是在经济转型的特殊时期进行的，创新驱动和转型发展在城市功能和空间布局层面的路径选择显得尤为重要。城市功能与产业空间的关联性，在于要以空间转型推动城市功能的提升。其目的是解决两个问题，即上海城市空间的土地约束问题和产业空间的重新布局问题。空间转型包括两方面的内容：一是内涵的空间转型，即中心城区的深度城市化；二是外延的空间转型，即城乡统筹、郊区新城发展，以及上海城市功能向长三角区域的拓展，包括对产业发展的价值链两头在沪、中间在外的思考。

从具体领域看，2013年，“大虹桥”规划项目、“大飞机”项目、迪士尼项目、世博园区后续开发项目等一些重大投资项目将全面推进，对上海城市功能的拓展和产业的空间调整带来深远影响；同时，科技创新要求高端制造业、现代服务业中一些关键产业快速崛起，科技乃至体制的创新仍然是2013年上海经济发展的关键。

从纵览全局的宏观视角和“顶层设计”的战略高度出发，结合当前国际国内形势，《上海经济发展报告（2013）》将在定性与定量分析的基础上，对2012~2013年上海宏观经济走势进行判断与预测；对上海城市功能转型、产业结构调整、产业空间布局、科技与体制创新趋势进行整体分析，并进一步提出上海城市功能与产业空间转型的战略思路和举措。

总体而言，未来推动上海经济转型发展的重点在于依靠制度创新、科技创新和管理创新，推进“四个中心”建设和服务经济发展，构建新型城市产业体系，推动新城建设，统筹城乡发展，促进区域经济合作深化。

二 上海城市功能提升的战略重点 在于“四个中心”建设

城市功能，从一般意义上来说，包括居住、集聚、辐射、流通等功能。但任何一个城市除了这些基础性功能外，还应该充分反映该城市特性禀赋的主导功能。对上海而言，这些主导功能主要通过生产、金融、贸易、航运得以体现。因此，上海城市功能提升的战略重点必然侧重于“四个中心”的建设。本报告的功能篇主要聚焦于上海城市四大功能中的重点领域，如金融创新、贸



易平台、服务体系、工业投资、要素市场等相对中观的层面和综合的角度，对上海城市功能转型做较为深入的分析和研判。

1. 制造业回归为上海工业发展带来挑战与机遇

全球制造业生产布局的调整、制造业技术的改造以及新兴产业的发展对上海经济结构调整将带来诸多挑战与机遇。

当前，全球制造业回归方兴未艾，发达国家不断强化国内制造业体系的建设，今后可能会有更多跨国企业受发达国家制造业振兴政策的吸引，以及受错综复杂的国际政治因素的影响，出现产业大规模转移的趋势。这对未来几年上海的产业升级将带来严重冲击，对上海的工业产品出口带来压力，使上海工业面临苛刻的国际投资贸易规则，同时还可能加大发达国家对上海工业的技术封锁。但是，全球制造业回归对上海工业发展也带来了不少机遇。制造业回归给上海工业带来了新的发展空间，为上海工业开展跨区域合作、上海企业实施“走出去”战略提供了新的机遇，也为上海工业未来发展明确了新的技术方向。

从目前的现状看，面对新一轮的技术革命和发达国家的制造业回归，上海制造业发展仍面临许多困难：一是面临资源和成本的严峻约束；二是上海的大多数工业企业还缺乏自主核心技术的支撑；三是工业发展高端化和高新化缺乏相应的产业配套；四是上海工业发展仍未形成以企业为主的创新体系。为此，上海工业发展亟须顺应国际产业发展趋势，从加快上海建设“四个中心”和促进“创新驱动，转型发展”的大局，积极提升城市生产功能。需要以完善产业链和产业集群为突破口，打造优势工业高地；以全面提升自主创新能力为突破口，打造工业创新中心；以产业融合和价值链拓展为依托，打造高端制造服务基地。

2. 国际金融业变革要求上海金融更好地服务于实体经济

国际金融危机的爆发，引发了全球国际金融业变革与反思的热潮，对现代金融业与实体经济之间关系开始重新审视，出现了金融功能理性回归的新趋势。

上海建设国际金融中心，是国家赋予的重大战略任务。在国家战略支持下，近年来上海金融市场体系不断完善，国内外金融机构更为集聚，金融业务



规模持续扩大，这为上海加快创新驱动、转型发展提供了巨大的潜在动能。当前，上海正处于转变发展方式、推进经济与产业转型的关键阶段，强化金融服务实体经济的本质、强调金融发展与实体经济相辅相成是未来上海城市金融功能的主导性发展战略。

中共“十八大”报告指出：“深化金融体制改革，健全促进宏观经济稳定、支持实体经济发展的现代金融体系，发展多层次资本市场，稳步推进利率和汇率市场化改革，逐步实现人民币资本项目可兑换。”这为未来一段时期上海市推动金融改革与发展提供了更为明确的战略纲领。国际金融发展经验也反复证明，金融的发展不能脱离实体经济，服务实体经济是金融发展的本质要求。推动金融市场化改革，完善金融服务体系，提升金融服务实体经济的质量和水平，也是上海在新时期保持经济金融稳定、健康发展的迫切要求。

3. 国际贸易中心建设需要上海步入转型发展和功能突破新阶段

从国际贸易中心城市的内涵和国际经验来看，国际贸易中心城市通常是国际化的采购中心、口岸贸易中心、批发交易中心、物流配送中心等多项功能的综合体，在全球贸易活动中具备资源配置和价格决定、控制或者影响功能。

随着上海国际大都市建设步伐的加快，上海的国际贸易中心建设正进入转型发展和功能提升发展的新阶段。以外高桥保税区和虹桥商务区为代表的国际贸易新平台正在印证上海城市贸易功能的转型，外高桥保税区和虹桥商务区不仅是上海国际贸易新平台的重要功能载体，也是国际贸易新平台建设的重要空间载体。今后一个时期，上海在深化国际贸易功能时，更需要外高桥保税区和虹桥商务区东、西两翼协同发展。通过共建展示交易平台，高端商务功能分工合作、联动发展，打造内外贸一体化产业链，延伸物流产业链等，首先在空间上实现对接，以优化上海国际贸易的空间布局；其次在功能上形成互补，以打造国际贸易中心功能的产业链；再次在产业上互为支撑，以增强国际贸易中心的综合竞争力；最后要建立外高桥保税区与虹桥商务区协同发展的高效推进机制，统筹规划重大功能性项目建设，提高资源优化配置利用效率，做好基础设施配套保障，最终促进两区协同发展，提升上海城市贸易功能。

4. 航运功能提升需要上海加快推进国际航运发展综合试验区建设

探索建立国际航运发展综合试验区，是国家在上海、天津、大连三个国际



航运中心战略布局中明确的唯一一个重要战略载体。

目前，上海国际航运发展综合试验区在政策上取得一系列突破，极大地提升了上海国际航运功能能级。特别是日渐成熟的期货保税交割业务大大提升了上海的航运贸易功能；启运港退税政策的顺利启动提升了上海的航运物流功能；规模化发展的融资租赁业务提升了上海的航运金融功能；保税船舶登记试点的实施拓展了上海的航运综合创新功能。

进一步加快推进国际航运发展综合试验区建设需要在政策的实施与落实上取得更大的成效，也就是需要政府强有力的推动，以使政策的制定和执行形成一个整体。比如，综合试验区的区域范围有待进一步明确，特殊监管制度有待加快突破等。随着国际航运发展综合试验区关键环节和重点领域的逐个突破，不仅上海港对沿海沿江腹地经济的集散效应和辐射带动能力进一步增强，而且上海国际航运中心对航运资源的配置能力也将进一步优化。更为重要的是，上海港在世界的地位除体现在集装箱和货物吞吐量居世界第一之外，高端航运业务市场的话语权也将进一步提升。

三 确立上海产业空间调整的重点领域和重大项目

上海产业空间的调整需要从城乡一体化的空间层面和上海经济发展的重点领域和重点项目着手，针对2013年比较突出的空间运行问题和重大项目进行逐个分析，如城乡统筹发展、郊区新城建设、人地关系以及世博园区后续开发、迪士尼项目及杭州湾北岸等区域综合开发利用出发，分析上海的空间转型问题。

1. 破解人地关系紧张困局，优化调整人地和产业的空间结构

当前上海正面临人地关系的两难困境：一方面，土地使用形势日趋严峻，建设用地正逐渐接近国家给予上海的指标极限；土地利用仍过粗放，各区县“土地饥渴症”并未消退，土地仍被视为发展经济最基本和最重要的手段，与市委、市政府提出的“创新驱动，转型发展”的要求存在较大差距。另一方面，上海常住人口已达2300万，且未来持续增长的压力仍然很大。人地关系的紧张给上海经济社会各方面的发展都带来了压力和考验。



作为生产、生活、生态基本载体的建设用地资源，必须要统筹考虑、合理规划，需要以推进城乡统筹为指导方针，重点聚焦中心城区功能提升和市域新兴增长极培育，在破解现有人地关系紧张困局的同时，更好地实现稳增长、促转型、激创新、争宜居的长期发展目标。一是要优化建设用地结构，提升城市宜居水平。加快产业转型，扩大服务业用地规模；推进用地转型，优化建设用地内部结构；用好用足农村用地，释放更多土地利用空间。二是要完善城市用地模式，创新土地使用制度。提升中心城区土地复合功能，高密度建设开发郊区新城，创新土地使用制度。三是要提高土地平均产出效益，突破产业发展瓶颈。加快推进存量土地资源二次开发利用，鼓励通过多种形式提高土地产出效率。四是要适度调控人口规模，缓解建设用地紧张局面。调整产业结构，优化劳动力结构；建立监控体系，形成动态预警；制度刚柔并济，适度控制人口。

2. 中心城区通过深度城市化创新空间环境

对一个国际大都市来说，中心城区是其最大或者最重要的区域。中心城区最早集聚了城市的各类基本功能，随着城市化的发展和城市的扩张，中心城区在经济、行政管理、文化生活、交通运输、信息等各个方面对整个国际大都市范围都具有支配或辐射的作用，同时中心城区也是人口集聚度最高的区域。

中心城区是上海经济创新转型的主战场，但是相比于经济发展取得的重大成就，中心城区其他城市功能相对较弱，出现了“重产轻城”的问题，导致中心城区经济发展增速放缓，部分区域产业发展水平不高，这些都严重阻碍了上海中心城区整体城市功能的提高和转型发展。面对这一问题，上海需要打造重点区域，带动中心城区整体功能提升。特别是要对黄浦江两岸地区、世博园区和苏州河沿岸地区等重点区域在空间形态上进行创新性的开发改造，以完成中心城区的深度城市化进程。在开发建设过程中，黄浦江两岸地区、世博园区和苏州河沿岸地区在城市形态、产业发展上也要兼顾各自特点，使中心城区在经济社会各方面功能朝着更好的方向变化。

3. 实现城乡统筹发展，拓展上海城市空间

城乡统筹发展是我国“三农”问题的总体思路 and 战略选择，是加快我国农村全面建设小康社会步伐的重大战略举措。上海明确了“十二五”时



期的目标：基本形成城乡一体的规划建设体系、城乡一体的公共资源统筹共享机制、城乡居民收入增长与国民经济发展水平同步增长机制、城乡一体化的协调互动发展新格局，实现城乡统筹继续走在全国前列。

但目前上海率先实现城乡统筹发展的突出问题在于，公共资源分配的城市偏向明显，城乡分割的户籍制度严重阻碍了城乡统筹进程，城乡金融二元对立的问题依然突出，农村土地产权不明晰造成农民难以有效获得土地流转的收益。为此，上海要率先实现城乡统筹的目标，必须寻求城乡统筹发展的新路径。一是通过“三化联动”促进城乡统筹，如坚持“以工促农，工农互助”的发展思路，实现农业基地与市场的对接，构建城乡互动产业体系，大力发展农产品加工企业；二是引导城市资源向郊区流动，如吸引资本产业向郊区流动，建立生产要素双向流动的机制，吸引市民下乡，带动郊区经济发展；三是建立市、区、镇三级层面的统筹运行机制，如推进行政体制改革，构建分工协作的运作机制，厘清和界定统筹城乡语境下的政府职能，逐步实现政策的统一性和连续性；四是调动多种统筹的动力，如充分发挥基层政府的作用，充分调动农民参与的积极性，引导民间资本和社会力量共同参与城乡统筹。

4. 加快郊区新城建设，培育市域城市群的新增长极

在“十二五”期间，上海城市建设的重心将向郊区转移，郊区在全市发展中的功能和作用日益突出，成为上海产业调整优化、城市空间布局拓展的战略空间，成为经济快速增长和战略性新兴产业壮大的动力空间。为此，新城建设对郊区发展具有相当重要的作用。新城是上海统筹城乡发展、探索新型城市化道路的重要载体，也是实践世博理念、放大世博效应的重要抓手，更是加强与长三角地区联动发展、共同打造世界级城市群的重要途径。

从发展趋势来看，未来的上海郊区新城将逐渐成为长三角城市群的重要组成部分，成为产城融合、生态宜居的现代化城市。从发展目标来看，未来的上海郊区新城需要形成产城融合的发展态势，需要形成较为均衡的优质公共服务体系，需要形成城乡一体现代化的基础设施体系，还需要形成生态宜居的绿色低碳发展环境。