

IDEAL SPACE

理想空间

2005.6 总第九辑

主编 周建军
彭震伟

上海郊区城镇发展研究

Shanghai Suburban Area Development



宝山区区域总体规划

Master Plan of Baoshan District

嘉定新城规划国际方案征集

Review of International Planning Competition Jiading New City

罗店新镇中心区景观设计

Landscape Design of Central District Luodian New Town

上海国际汽车城安亭新镇规划研究

Review of Planning for Anting New Town of Shanghai International Automobile City

同济大学出版社

上海奥丰达数字媒体技术有限公司是专业从事数字媒体技术及产品开发和服务的高科技公司。成立于澳大利亚墨尔本，在墨尔本、北京、上海及香港设有分支机构，在美国旧金山和日本东京设有办事处。在综合利用国际人才优势及技术优势的基础上，奥丰达为客户提供最佳的数字媒体市场推广解决方案。

上海奥丰达数字媒体技术有限公司的主要产品有：多媒体企业宣传、多媒体建筑设计与城市规划演示、三维动画及建筑渲染图，公司还可向客户提供高品质企业网站建设。

上海城市规划展示馆多媒体展区项目

杨浦



奉贤



长宁



青浦



宝山



金山



PowerMedia China Pty.Ltd.

POWERMEDIA

上海奥丰达数字媒体技术有限公司

第五届上海国际工业博览会唯一指定多媒体技术服务商

2004年底，上海奥丰达数字媒体技术有限公司对上海城市规划展示馆中的多媒体展区进行了设计，完成了其中六个区（长宁、杨浦、宝山、奉贤、金山、青浦）的多媒体综合查询系统的制作。其中长宁区荣获第一名。

ADD: 上海市控江路1555号信息技术大厦705室
TEL: (86)21 65622546 55963437 55963438
FAX: (86)21 65623296
HTTP: www.powermedia.sh.cn
E-mail: powermedia@online.sh.cn

第六届亚洲太平洋建筑国际学术讨论会 亚洲的大型工程

6th International Symposium on Asia Pacific Architecture Asian Mega-Projects

会议日期：
2005年6月9日到11

会议地点：
中国，上海，同济大学

会议概况

中国同济大学建筑与城市规划学院与美国夏威夷大学建筑学院将于2005年6月9日到11日在上海联合举办第六届亚洲与太平洋建筑国际学术讨论会。会议特邀了多位国际著名的规划/建筑师及学者专家做学术演讲，欢迎广大建筑/规划师，研究学者，开发商，政府主管官员及其他有兴趣者莅临参加讨论。

本次会议同时邀请大家针对本次会议的主题及9个课题提交论文（用中、英文写作）。会议将按国际学术惯例组织各国专家对所有论文进行匿名评审。通过评审的论文将被收入本次会议出版的论文集，其作者并将被邀请在讨论会上宣读该论文。

会议主题：亚洲的大型工程 (ASIAN MEGA-PROJECTS)

近年来不少亚洲城市相继建成或正在规划大规模的土建项目，或可称为“Mega-Projects”。本次会议将着重研究该类工程所提供的重要经验。典型的大型工程包括中央商务区，政府中心，快速公交系统，科学园区，会展中心，体育或文娱中心，住宅区，及历史地段的保护等等。开发这类工程大多是为了提升城市的地位及在 globalization 经济中的竞争力。

大型工程牵涉到多方面的问题，像对城市公共空间的形成，对推动经济发展的新空间形式的探索；对当地社区在社会及经济上的冲击；对环境个性塑造，可持续发展，基础设施及建造技术的研发；规划设计及开发程序的合理化，以及历史环境的保护等等。在目前已建或在建的大型工程中，这些问题是如何被解答的呢？为了保障亚洲及世界其他地区的城市能有一个健康的未来，我们认为有必要及时总结现有及正在涌现的大型工程的经验及教训。

本次会议欢迎设计规划人员，学者，投资商，城市管理人员及所有其他对此感兴趣的人士参与讨论。我们将围绕亚洲大型工程组织主题演讲，论文宣读，专家小组讨论等活动，就9个具体课题进行广泛交流及辩论。

主题演讲人

杨经文 (Kenneth YEANG)	国际著名生态建筑大师 马来西亚T.R. Hamzah & Yeang Sdn.Bhd. 总裁
理查德·马歇尔 (Richard MARSHALL)	美国城市设计专家，易道亚洲地区城市设计主任 著有《浮现的都市—亚太圈的世界性都市项目》
马休·卡莫纳 (Mr. Matthew Carmona)	英国规划设计专家和城市设计理论家 伦敦大学巴特里特规划学院院长及教授 著有《公共场所—城市设计中的尺度》 香港西九龙文化区国际竞赛中标方案合作设计者 2010年上海世博会总规划师
吴志强	同济大学建筑与城市规划学院院长，教授

会议分课题

- 课题1：公共空间在大型工程中的作用
- 课题2：大型工程中推动经济发展的新空间形式
- 课题3：大型工程对地方社会及经济的冲击及其对策
- 课题4：大型工程与环境个性的塑造
- 课题5：大型工程与都市环境的可持续发展
- 课题6：快速公交工程及其他基础设施
- 课题7：大型工程的规划与设计过程
- 课题8：大型工程与历史环境保护
- 课题9：2010年上海世界博览会

论文送审

论文语言：正文中、英文，英文摘要
查询英文论文送审要求及提交论文请访问
<http://www.arch.hawaii.edu/>
查询中文论文送审要求及提交论文请访问
<http://www.tongji-caup.org/symposium6/index.htm>

相关活动

本会议将提供建筑业界成果展示与交流的相关条件。
会议参观活动包括：

- 1，上海大型工程项目参观
- 2，江南古镇游

协办单位

上海市建筑学会
上海同济城市规划设计研究院
同济大学建筑设计研究院
《时代建筑》杂志社

美国夏威夷州政府经济发展与旅游部

会议联系地址

电话：0086-21-65985101
传真：0086-21-65985101
电邮：isapa6@tongji-caup.org
网址：<http://www.tongji-caup.org/symposium6/index.htm>
<http://www.arch.hawaii.edu>



上辑封面

编者的话

改革开放，特别是1990年代以来，上海进入了急剧发展演变的历史新时期，全市社会经济显著发展，市域经济结构与产业布局、人口与就业岗位分布，以及作为重要载体的建成环境规模、构成和空间布局，也都经历了显著的发展演变历程。一方面，中心城区在经济持续高速增长的同时，综合服务功能也在产业结构升级和优化进程中迅速发展和完善，城市建成环境也随之经历着显著的内部重组，并同时延续着外向扩张进程；另一方面，传统市域郊区也获得了显著发展，年生产总值已经达到全市总量的1/3，工业总产值则已经上升到全市总量的1/2，与之相对应的则是以工业生产和居住等为主导功能特征的建成环境的显著规模扩张。总体上，上海的这一显著发展演变进程已经明显地改变着市域空间范围内中心城区与郊区，以及郊区不同空间层面的传统城乡二元分立关系，涉及到社会、经济、生态环境和城镇建设等诸多范畴。而上海郊区则在这一显著发展演变进程中日益紧密地融入到上海的整体建设发展，并将更加深刻地影响着上海的未来建设发展。

基于以上背景，《理想空间》编辑部策划出版《上海郊区城镇发展研究》专辑，从区域发展、新城发展、新市镇以及特色规划等不同层面介绍上海郊区的规划建设。

敬告读者

欢迎订阅2005年《理想空间》丛书。本编辑部正在策划的书目有《快速城市化地区的中小城市发展——江阴城市规划》、《2010中法建筑与城市发展论坛》、《国内外风景旅游区规划》、《德国SBA设计事务所专辑》。

CONTENTS

目录

图书在版编目(CIP)数据

上海郊区城镇发展研究/周建军, 彭震伟主编.

—上海: 同济大学出版社, 2005.3 (理想空间丛书)

ISBN 7-5608-2943-0

I. 上... II. ①周... ②彭... III. 郊区-城市规划-研究-上海市 IV. TU984.251

中国版本图书馆CIP数据核字 (2005) 第018597号

理想空间

2005·6 (第九辑)

编委会主任 夏南凯
编委会成员 李德华 董鉴泓 陶松龄 吴志强
赵民 唐子来 周俭 彭震伟
戴慎志 郑正 夏南凯

名誉主编 李德华
制作人 王耀武
主编 周建军 彭震伟
责任编辑 周海波 黄国新
编辑 桑劲 张林兵 俞屹东

平面设计 马晶 周宇忻
广告 樊红琴 李凌云
发行 王翠婷
主办单位 上海同济城市规划设计研究院
征订电话 65988891 65988892
网址 www.idealspace.com.cn

出版 同济大学出版社
发行
经销 《理想空间》编辑部
印刷 上海市北印集团
开本 880mm x 1230mm 1/16
印张 8
字数 260000
印数 1—10,000
版次 2005年6月第1版 2005年6月第1次印刷
书号 ISBN 7-5608-2943-0
定价: 45.00元

协办单位 (排名不分先后)

辽宁省城乡建设规划设计院
上海市奉贤区规划管理局
中元国际工程设计研究院上海分院
厦门市城市规划设计研究院
襄樊市城市规划设计研究院
赞助单位
山东省城乡规划设计研究院

访谈

- 004 继往开来 永攀高峰——访同济大学建筑城规学院院长吴志强教授/张林兵
006 上海郊区世纪行——访原上海市规划局局长夏丽卿/周海波 林云华

区域发展

- 008 上海市郊区发展若干问题的思考/周建军
012 上海郊区的快速发展与区域规划探索/俞斯佳 梁峰 范宇
018 打造现代化滨江新城——宝山区区域总体规划简介/周建军 黄爱华 王静
026 嘉定在上海郊区战略中的规划应对/骆惊

新城发展

- 036 临港新城战略背景与规划实践/骆惊
042 透视松江新城规划特色与建设创新/黄婧
048 创建繁荣的园林城市——松江新城总体规划介绍/乐晓风 程蓉
052 南桥新城城市空间发展策略研究/彭震伟 高璟
056 上海嘉定新城规划国际方案征集/林昇

新市镇

- 064 上海郊区小城镇发展战略研究——以宝山区为例/周建军 王静 张雯 韦亚平
068 罗店新镇中心区景观设计
080 谈“荷兰新城”的几次规划变奏/包小枫 程大鸣
084 上海国际汽车城安亭新镇规划研究/黄劲松 刘宇 徐峰
092 小城镇总体规划的城镇空间引导方法探讨——以上海华新中心镇为例/彭震伟 刘文生

特色规划

- 096 宝山区环区绿色林荫步道景观规划设计
104 精心描绘, 让明珠璀璨闪亮——宝山区长兴、横沙两岛总体规划简介/王静 黄爱华
108 户外广告设置的认识与思考——以上海市宝山区为例/顾斌
112 营造城市化生态居住模式——宝山顾村镇基地“四高”示范居住区控制性详细规划/刘扬
118 国内外城市规划行业组织比较研究/黄震

更正与致歉

本书第六辑第21页世博交通与卫星城插图中，“金山”应为“宝山”，“闵行”应为“闵行”。

本书第六辑第82页世博会安全防灾预案一文作者应为戴慎志、高晓昱、张翰卿。在此对陈保胜、周健以及各位作者表示歉意。

对于我们工作的疏忽向广大读者表示歉意。同时对热心读者对本书的关注与指正表示衷心的感谢。

INTERVIEW

- 004 Link the Past to Future and Climb Peaks Forever: Interview of Professor Wuzhiqiang, Director of Architecture & Urban Planning College / Zhang Linbing
006 Century Trip for Shanghai Suburban Area: Interview of Xiaoliqing Ex-director of Shanghai Urban Planning Administration Bureau / Zhou Haibo / Lin Yunhua

REGIONAL DEVELOPMENT

- 008 Thinking of Shanghai Suburban Area Development / Zhou Jianjun
012 Review of Regional Planning for Shanghai Suburban Area / Yu Sijia / Luan Feng / Fan Yu
018 Building a Modern Riverside New City: Brief Introduction of Master Plan of Baoshan District / Zhou Jianjun / Huang Aihua / Wang Jing
026 Review of Strategy Planning of Jiading District / Luo Cong

NEW CITY DEVELOPMENT

- 036 Strategy Background and Planning Practice of Lingang New City / Luo Cong
042 Perspective of Planning Feature and Innovations in Songjiang New City Development / Huang Jing
048 Establish a Prosperous Garden City: Introduction of Master Plan of Songjiang New City / Le Xiaofeng / Cheng Rong
052 Research of Space Development Strategy of Nanqiao New City / Peng Zhenwei / Gao Jing
056 Review of International Planning Competition of Jiading New City / Lin Sheng

NEW TOWN DEVELOPMENT

- 064 Development Strategy of Shanghai Suburban Small Towns: Case Study of Baoshan District / Zhou Jianjun / Wang Jing / Zhangwen / Wei Yaping
068 Landscape Design of Central District of Luodian New Town
080 Planning Variations of "Holland New Town" / Bao Xiaofeng / Cheng Daming
084 Review of Planning for Anting New Town of Shanghai International Automobile City / Huang Jinsong / Liu Yu / Xu Feng
092 Urban Space Guides Method of Small Town's Master Plan: Case Study of Huaxin Town, Shanghai / Peng Zhenwei / Liu Wensheng

INNOVATION PLANNING

- 096 Landscape Design of Baoshan Greenway
104 Painting a Bright Future Meticulously, Make Pearl Glittering: Introduction of Master Plan of Changxing and Hengsha Islands of Baoshan District / Wang Jing / Huang Aihua
108 Knowledge and Thinking on the Setup of Outdoor Advertisements: Case Study of Baoshan District, Shanghai / Gu Bin
112 Building Urban Ecological Inhabitation Mode: Regulatory Planning of Gucun Town's "Si Gao" Residential Area of Baoshan District / Liu Yang
118 Research of the Domestic and International Organizations in Planning Field / Huang Zhen

ALZ10/01

继往开来 永攀高峰

——访同济大学建筑城规学院院长吴志强教授

Link the Past to Future and Climb Peaks Forever

Interview of Professor Wuzhiqiang, Director of Architecture & Urban Planning College

未来要让最好的本科生就读同济研究生，让最好的研究生就读同济博士，让他们围绕在同济方圆1500米范围内，还要让曾经受教于同济的学生围绕在同济周围，打造规划之硅谷。

——吴志强



新年伊始，值此《理想空间》创刊周年之际，本刊编辑部（以下简称记者）专访了同济大学建筑城规学院院长吴志强教授。吴院长百忙中接受了采访，就同济规划和同济规划院发表了自己的看法。

一、地位与挑战

吴院长认为同济规划院在规划行业中的现状地位是不容忽视和质疑的，其地位不仅体现在同济规划引领行业发展方向上，也反映在规划院每年的产值上。追根溯源，其原因包括以下几点：

第一，同济规划学科自身的发展积累。

同济自金经昌先生创立规划专业以来，经过多少代人的努力，规划学科无论在师资力量、教学条件还是在生素质方面都处于全国各高校前列。日积月累之下，规划领域思想和方法的不断开拓，使同济成为中国规划的领导性力量之一。

第二，我国正处于城市建设的高峰阶段。

纵观世界各国的城市建设史，一般都经历了如下的发展历程：社会经济发 展的初级阶段，国家财力不足，民众收入微薄，不具备大规模开发建设活动的物

质条件。社会经济发 展的中级阶段，经过长期积累，国家集中了相当财力，这一阶段成为城市建设的高潮期，大规模的城市建设如火如荼的展开。根据世界各国的经验，城市建设的高潮期一般将持续30年左右。社会经济发 展的高级阶段，国家财力相对分散，财富转向民众，这一阶段城市建设维持在比较低的水平。

目前我们正处于社会经济发 展的中级阶段，也正是城市建设的高潮期。规划行业获得了前所未有的发展机遇。

第三，规划院组织和个人的共同努力。

同济规划院从小到大、由弱转强，其间少不了院里老师和职工的共同努力与不懈探索。

最后，吴院长指出：“规划院从量变到质变的根本性转变时机已经到来，实现结构性转变、历史性大跨越的时机已经到来，为完成这次历史性大转变，我们必须面对众多挑战”。

吴院长归纳了来自四方面的挑战：

其一是市场竞争。在全球化背景下，不久的将来在中国会出现大量的国外设计事务所，它们都在积极拓展中国市场（它们的国外营业额中有50%

来自中国市场），同济规划院将面临“与狼共舞”的残酷境地。从这种意义上讲，成为中国第一并不等于世界第一；全球化的世界没有国家第一，只有世界第一。

其二是结构性挑战。同济规划院现有的成绩一方面是同济几十年教学模式的自然延伸，另一方面则是市场需求的极大膨胀所致。国外设计事务所的创立与发展一般是有着一套完整而成熟的商业运作模式，都是从品牌创造到发展壮大再到实现既定目标的这样一个发展轨迹，而且它们都具备了健全的智力密集型企业的法人治理结构与内部管理机制。因此，同济规划院建立现代智密集型企业的法人治理结构与内部管理机制是现阶段亟待解决的结构性问题。

其三是客户群管理，建立规划回访制度。目前我们已经启动了规划3年回访制度，同年同月出报告与规划目标相比，以此来提高规划师的社会责任感、增强自身的诚信度。吴院长将这种制度贴切的比喻成“驻院医生制度”，“没有长时间给病人望闻问切的经验，单纯做一个门诊医生是不可能成为合格的主治医生的”。

其四是同济规划所面临的名誉挑战。吴院长对

同济规划无形资产的管理表示出了某种担忧。同济规划是一个行业孵化器，周围聚集了大量的中小型规划设计企业，无形资产滥用现象比较普遍。吴院长形象地借用了“硅谷与IBM概念”，认为同济规划院的现状是一个“硅谷”概念而非IBM概念。当前，同济规划院的最大失误是自身定位不准确，将自身理解为是“规划行业的硅谷”。同济规划院的定位应该是规划行业的“IBM”，同济周边形成的规划产业集群则是规划行业的“中国硅谷”，这样既可以防止无形资产的滥用，也可以增强同济规划院的品牌凝聚力。

二、中国的“世界级设计大师”

中国现阶段没有“世界级设计大师”是全体中国设计人的遗憾。吴院长指出：出现这种尴尬局面的原因并不是因为中国没有高水平的设计人员，而是由于一些主观因素造成的：

第一，世界级大师产生的背后要有一套完整的运作和包装组织。如同中国没有诺贝尔奖获得者，并不是因为中国缺乏这种水平的人，而是缺乏运作与包装。

第二，世界级大师要有舞台舞台供其活动，中国的大师们大多都活跃于国内舞台，他们只能被认为是国内大师。

为了培养中国的世界级设计大师，吴院长认为同济有义不容辞的责任。为了促成“同济大师论坛”的举办，吴院长已经作出了许多努力。“过去，同济的老师将他们的智慧奉献给了甲方，现在通过论坛将老师们的智慧播撒给莘莘学子，这将有助于改变目前横向式的学生培养方式，使本科一年级学生直至博士生都将受到纵向式的教育，造就同济的世界级设计大师”。

论坛的组织方式是每周一次，由A岗教授将其代表性的、引领时代潮流的思想分享给学子们，而且还要由A岗教授带动B岗、C岗教授将他们的代表性作品以赠学子。在市场经济氛围中，高举同济学术大旗；另外，还邀请了国外著名的学者、教授参与论坛，年终评选同济大师学术（Academic）组奖（创意奖、技术奖、组织奖等），邀请国内外著名媒体参与报道。

三、全球化与城市规划

吴院长不止一次地指出：全球化是一个客观事实，现在已经不是应该不应该参与的问题，这一点吴院长本人在回国后就一直这么认为。全球化已经是一个普遍存在的现象，我们应该思考的是如何应对它所产生的影响以及研究应对之策。

吴院长认为：在全球化背景下，一国的文明非常容易失传，文明是需要呵护的。现代人对文明的吸取非常快、迷失也快，中国有好多文明已经迷失在历史长廊中。“中国的城市规划并非都由中国人来完成，我们有必要以独特的视角筛选和嫁接世界各国的新型文明，为我所用”。

四、“科学是没有国界的，而科学家是有国家的”

吴院长曾长期留学工作于德国，那里有优越的物质条件、研究环境和收入水平，而回国后担任的院长职务又是极其复杂繁琐的事务性工作，许多人对此表示了困惑与不解。对此，吴院长这样回答：

“首先是报效祖国与母校。当我回到同济时，看到规划专业的学术泰斗李德华先生身处斗室，屋角遍布蛛网，我深感有责任和义务改变这种现状。当我有能力时（成为战略院院长），就装修了那间办公室。祖国和母校给予我知识与信念，学成之后理应回报祖国和母校。所以，当院长仅仅是作贡献的一个载体。”
“其次是父母皆已年过80，考虑到语言障碍、生活环境等诸多因素，我放弃了和父母移居德国的设想。如不能回国尽赤子之心将是我毕生之憾，所以回国就变得十分自然与迫切。”

吴院长多年出国在外，在德患病期间，徐循初老师关爱有加——画了许多有关强身健体的剖面图，使他更加眷恋教师这个神圣的岗位。另外，出国期间同济也一直给予吴院长以物质上的支持，并由夏南凯老师代为转交。同济人无微不至的关怀令他深为感动。

再次是对“全球化”课题研究的需要：“全球化

城市群比较”包含了三个子课题，西欧城市群这一子课题已经研究完毕，回国是为了研究东亚城市群，下一步是北美城市群研究。

五、寄望于未来

吴院长主管研究生工作期间，深感学生工作之重要，努力扩大研究生规模，增强学生的思想教育，增加他们的历史和社会责任感。

吴院长指出：未来要让最好的本科生就读同济研究生，让最好的研究生就读同济博士，让他们围绕在同济方圆1500米范围内，还要让曾经受教于同济的学生围绕在同济周围，打造规划之“硅谷”。

采访接近尾声，吴院长充满信心地说：“我们（同济规划院）的最低目标是中国第一，我们的终极目标是世界第一”。

采访整理：张林兵

上海郊区世纪行

——访前上海市规划局局长夏丽卿

Century Trip for Shanghai Suburban Area

Interview of Xia Liqing Ex-director of Shanghai Urban Planning Administration Bureau

21世纪的上海应是城乡一体、市域统一考虑的城镇体系，应是大城市—中等城市—小城市合理般配的体系。所以在新一轮总体规划修编中，提出了中心城—新城—中心镇—一般镇的城镇结构。希望城乡一体健康有序发展，形成完整的上海城镇体系。

——夏丽卿



从卫星城到新城

记者（下称“记”）：能给我们讲一下上海市城镇体系的发展历程吗？

夏丽卿（下称“夏”）：上海郊区在上世纪后期才真正发展起来，这与我们的城镇发展战略是有很大关系的。1986年的城市总体规划中，全市分四级城镇体系：中心城—卫星城—城厢镇—建制镇，当时规划了七个卫星城（闵行、吴泾、安亭、嘉定、松江、吴县、金山卫），卫星城的概念是中心城的飞地，在离中心城较远的地方，依靠企业来带动。如宝山靠宝钢带动，石化产业带动了金山，这样卫星城虽有发展，但对城市整体发展是不利的，企业办社会，地方政府无法发挥积极性，卫星城的发展没有到达预期的效果。

所以20世纪90年代初检讨上一轮总体规划时，认为再采用卫星城发展模式不太理想。当时市政府推行“两级政府、两级管理”的新模式，加强了区县政府对所辖区域的行政主权。管理体制的变化也使规划有所思考，觉得卫星城不能积极推动城镇发展，因此更改了卫星城说法，提出了新城概念。

记：卫星城之后就是新城了吗，还是中间有其他的概念？

夏：在新城之前，也谈到所谓主城辅城的概念。后来

认识到21世纪的上海应是城乡一体、市域统一考虑的城镇体系，应是大城市—中等城市—小城市合理般配的体系，概念上不应有主辅之分。所以在新一轮总体规划修编中，提出了中心城—新城（11个新城为宝山、嘉定、南桥、闵行、青浦、松江、城桥、金山、海港新城、惠南、空港新城）——中心镇——一般镇的城镇结构。希望城乡一体健康有序发展，形成完整的上海城镇体系。

20世纪90年代初总体规划修编中，提出了四个优化：优化中心城的环境质量，优化中心城的布局，优化中心城的结构，优化中心城的基础设施。其对象都是中心城。因为问题都在中心城：交通拥挤，结构不合理，基础设施不完善，所以想调整中心城总体规划，就没有考虑郊区。但中心城的问题是城乡不协调发展造成的，应该从上海市域甚至是长三角地区考虑，不可能只论中心城，否则会更加畸形。上海市领导意识到这一问题，1994年市委、市政府决定不再对总体规划进行修编，而是编制新一轮城市总体规划。1997年上海市政府换届，新一届政府提出“繁荣繁华在中心城，综合实力在市域，发展后劲在郊区”。在2002年务虚会上，又明确了战略转移的思想，新城和郊区的发展得到了进一步的重视。

记：战略思想明确后郊区发展有什么变化吗？

夏：战略思想的明确使郊区这几年有了较快的发展，我们不再担心像安亭这样重要的地方数十年停滞不前。从上海城市发展来看，首先基础设施突破了中心城。高速公路建设15/30/60（是指整个高速公路网建成后，重要工业区、重要集镇、交通枢纽、旅客（货物）主要集散地15分钟可进入高速公路网，中心城与新城（含县城）、中心城至省界30分钟互通，高速网上任意两点之间60分钟可达。），高速公路的建设缩短了空间距离，更缩小了城市心理距离，对郊区发展很有利。轨道交通建设也突破了中心城，新城都有一至两条轨道交通线，很好地拉动了新城的发展。

其次，产业发展有了突破。20世纪80年代末90年代初，郊区村镇工业用地规模一般在20公顷左右，而现在郊区工业区的面积是20平方公里甚至更大，这样就有了集聚效应，在效益上、能源消耗上或在结构上层次较低的工业可以升级换代集聚到工业区中，逐步改变了天文散花式的工业分布。

当然，在集中的过程中也存在一些问题，比如由于土地属农民集体所有，各村各村的项目不愿意投在别的地方，要真正做到集中，从规划到实施有个过程。现在发展趋势很好，如松江工业区，闵行工业区等等，成效非常大。可以说，“两级政府两级管理”的政策使各个区县充分发挥了积极性，城

镇的建设以产业为支撑,尤其是松江、闵行、宝山、安亭等地,招商来的企业层次较高,区县建设发展很快。

一城九镇

记:“一城九镇”的建设是上海市近年城市发展的热点问题,请您对此简要介绍一下。

夏:在上面讲的发展过程中又发现了一个问题。发现新城建设风格类似,千城一面,所以决定在新城发展前(晚了就成旧城改造了)建立试点,使小城镇风貌多样化,从而进一步推动郊区城镇建设。市里抓一个典型示范(松江新城),各区抓一个典型示范(即嘉定安亭、宝山罗店、青浦朱家角、金山枫泾、闵行浦江、浦东高桥、南汇周浦、奉贤奉城、崇明堡镇),因此出现了“一城九镇”的政策。

我知道,关于“一城九镇”的问题讨论的比较多。当时考虑到让外国机构参与设计时有些议论,为什么是外国式,不是中国式的。我们认为上海总体上讲,还是以近代史建筑为主,属海派。海派文化的特征就是海纳百川、兼容并蓄。另外我们强调的是镇区整体风貌特别是建筑风格上是否可引入外国设计。所以“一城九镇”就引入国外的建设风貌和设计手段,在城市环境质量上、风貌上、建筑风格上与一般城镇有一些区别,同时也形成了一种旅游资源。对此我们也非常谨慎,新城里完全外国风格原汁原味的仅是一部分。例如松江新城的面积是41平方公里,原汁原味的建设区域只采用了1平方公里,就是现在的泰晤士小镇。而且这种原汁原味不同于世界之窗式的缩微景观,比如泰晤士小镇是个房地产项目,可以在里面生活。“一城九镇”里面也不全是外国风格,朱家角历史文化名镇是江南水乡风格的古镇,周边一定范围内也是这个风格。

“一城九镇”试点的目的是想在郊区起步前有一定的引导,力图多样化,既发展了,也是一项资源,同时为老百姓提供了一个新颖的、良好的居住环境。

记:您对一城九镇持什么看法呢?

夏:应该说“一城九镇”是城市发展中的一项目试点,很难说肯定还是否定。试点就是要试,去开创新局面,总结经验教训,再去推广。

记:它的开发模式是怎样的?能举例说明吗?

夏:“一城九镇”在规划和实施机制上都要试。当时明确松江由市里负责,后来也有变化,松江区主动负责,与市里共同开发建设了松江新城。安亭是上海的

汽车城,有上海大众等汽车公司中国总部,而虹桥开发区由区政府组成合资公司统筹开发,模式是多样化的。

记:当时选点时是怎么考虑的,为什么不在新城呢?如宝山重点在新城,但罗店又不在宝山新城内,把试点放在罗店跟发展宝山新城的战略会不会矛盾?

夏:这个问题当时争论是很大的,的确有部分人认为要放在新城区。我们认为,从长远来看,郊区仅仅发展靠11个新城是不行的。新城有其辐射面,中心镇也有其辐射面。我们希望试点的不全是新城,也有中心镇。开发罗店是希望中心城不要再沿外环摊大饼式发展,而是沿中心镇组团辐射,形成核。这样在市域范围内就不仅是11个新城,还有很多中心镇。所以试点时选择的新城就只有一个松江新城,其他的均为非原政府所在地的中心镇,6300平方公里范围内做一个带一片,均衡选择,全面发展。

郊区与长江三角洲

记:上海城镇空间布局与长三角发展是如何协调考虑的?

夏:应该是上海的发展置于长三角的整体发展之中。在很长的一段时期里,上海走出了中心城,即走出外环线之后,在那么长的距离内,没有一个像样的城镇,与长三角城市群的发展态势不相匹配,所以,上海城镇空间布局应加强中等规模的城镇,与嘉兴、昆山作好衔接,大中小城市从网络上讲就比较合适。应该说上海城市布局是从长三角城市群整体协调考虑的。

记:前段时间有个口号叫“173赶昆山”,说是上海一些郊区城镇工业区招商引资时与其他地区之间低价竞争,请问您如何看待这个问题?

夏:上海6300平方公里仅靠中心城是不行的,郊区要发展。郊区发展从农业直接跳到第三产业也是不行的,必须要有二产作为基础,这是这些年来关于上海发展所取得的共识。上海现在城市化水平是76%,还有24%的农民,郊区城市化要靠产业支撑。现在上海的产业政策很明确,是二三并举。具体来讲,中心城是“三、二、一”产业结构,郊区是“二、三、一”产业结构,第二产业在郊区的发展被高度重视起来。所谓“173”就是上海6300平方公里内有重点的发展三个地方作为产业发展的聚集区。一是临港地区,因为海港可以带动相关产业;二是嘉定安亭,它是汽车城,以汽车制造、汽车贸易为主;三是松江青浦,三大块总共173平方公里的面积呈三角形积聚发展。

在积聚发展的基础上,上海要与长三角协调发展,有竞争更强调合作。像台积电项目(台湾积电电路制造股份有限公司,将在大陆投资数亿美元),Bosf(全球最大化学公司)这种项目,我们都采取积极的态度欢迎它,他们的考察团在江苏、浙江、上海等地考虑地价等综合因素进行比较的时候,我们也都是抱着良性竞争的态度来争取的。

郊区城镇化

记:“一城九镇”和新城建设都是从中心城疏解人口角度出发的,那么就郊区自身来讲,郊区城镇化目前有什么政策及策略?

夏:上海人均耕地面积小,农村富余劳动力会向城市转移。另一方面郊区也需要“三个集中”,通过“一城九镇”试点及推广,农民离土向新城、中心镇、集镇转移,向二产转移。另一部分农民发展农业的规模经营。农宅也需相对集中,首先是进入城镇,其次可以根据就近原则,各区、镇、乡规划选择1000户以上的大村作为中心村,逐步淘汰周边小而散的自然村。当然置换办法要有大的动力,如基础设施,动迁或大产业,还有农民自然淘汰建房,另外有公司参与,农民土地就置换出来了。农民集聚之后,对环境、基础设施配置都有好处。

记:现在像“一城九镇”那样定点了吗?

夏:定点的有几个,松江、金山地区就在做置换。前不久全国人大代表视察了几个地方,走访了很多集聚农民,反映不错。采取置换旧宅的做法,要逐步有序推进,不能作为运动来进行,农民的权益是我们国家至关重要的事情。

夏烈朝:1963年毕业于同济大学道路专业,同年进入上海市规划设计院工作,曾任上海市城市规划设计院室主任、副院长、院长,上海市城市管理局副局长、局长等职。现为上海市决策咨询委员会专职委员、教授级高级工程师。

采访整理:周海波、林云华

上海市郊区发展若干问题的思考

Thinking of Shanghai Suburban Area Development

周建军

一、“城乡关系演变”——上海市郊区发展检索

1. 上海市郊区发展“新城”概念的提出

上海郊区的发展至少经历了卫星城—辅城—新城三个阶段。

首先，早在20世纪50年代，上海建设“中心城工人新村”的时候，就提出了重点发展南北“两翼”，开辟近郊工业区和远郊卫星城，以至在后来逐步形成了吴淞—宝山卫星城（钢铁产业），嘉定卫星城（科学城）和金山卫星城（石化产业）。

随着卫星城的建设发展，上海在往南北延伸发展的时候遇到了闵行和宝山的问题，因为它们与中心城已连成一片，又不同于卫星城，所以又提出了在上海南北两翼建设闵行和宝山“辅城”。

20世纪90年代中，上海市开始修编城市总体规划，在国务院1999年批准的总体规划确定了“新城”的概念。总体规划提出在上海郊区建设11个新城。新城的概念是一个历史发展的过程，也是总结和借鉴国外城市发展理论与实践的过程。早在英国的卫星城理论中就已经有新城的理论与实践成果。新城和卫星城最大的区别就在于依托母城的紧密和独立程度上的差异，前者强调相对功能的综合性和独立性，而卫星城仅仅只是相对母城的一个相对单一的功能单元，它主要依托中心城来更多满足居住（卧城）的要求。

“卫星城”、“辅城”和“新城”概念的提出和实践是上海市城市空间由内向发展的一个必然过程。然而，城市规划工作在这方面的思想准备却有明显的不足性，因为一直到现在，新城规划建设，还未形成系统完善的规划、建设和管理配套的经济、财政和制度等政策和措施体系缺乏强有力的宏观指导与调控手段，试点城镇也亟需及时总结反馈和检讨，以利于上海郊区城镇发展更科学、合理和更符合各区县实际发

展。

2. 新城概念的提出所相伴的思想转变

对于上海6340平方公里的土地，合理的城市的空间布局是至关重要的。根据2001年版上海市城市总体规划，上海总体上分为两大块：一块是中心城，一块是外环以外的郊区部分，这两者的关系非常重要。但总体规划的指导思想似乎有扬中心城抑郊区之感，各项规划往往比较注重中心城的规划与建设，无论是政策支持力度，还是投资、财政的体制都是优先发展中心城，当然这也无可非议，但对于整个上海的未来发展来说，虽然中心城发展还有许多问题和缺陷亟待解决，但要融入长三角，参与国际竞争，成为世界级的城市，就绝不能再忽视郊区的发展，要认识到郊区是城市结构中一个重要的层次，它不是一个过渡地带，而是前沿地带，更应是最具活力的地区。

上海要真正实现建设世界级城市的目标，仅仅依靠中心城显然是不够的，必须要重新审视和处理好中心城与郊区的合理关系，两者绝非简单的主次关系，更应是相互融合、高度互补，紧密互动、功能体系整合的共生关系。如何处理好600平方公里（中心城面积）和6000平方公里（市域面积）的关系将是上海新一轮发展的关键所在。有专家预言：上海的人均GDP达到一万美金，必须得到郊区实力极大提升的支持；要达到二三万美金，必须有长三角城市群体的巨大支撑。

3. 新城发展对于上海市整体城市空间结构转型的意义

2002年，上海市委市政府提出一个重大的战略举措：上海发展的重心由中心城向郊区转移，并且第一次召开了上海市郊区工作会议（原来是叫做农

村工作会议，可见当时的认识与现在的区别），提出郊区将是上海未来新一轮发展中重要的战略空间，是上海实力与新形象的标志区，是未来上海发展的发动机和主战场。这个思想的确立彻底改变了原来上海城镇体系中心城与郊区的关系，对郊区跨越式发展和上海整体空间结构发生根本性改变是具有历史意义的。上海要容纳1900万到2000万的人口，单核心的城市结构是难当此任的，因此，上海城市结构必须是多中心、多组团、开放型的复合结构，只有这样才有利于整个城镇人口的合理布局 and 有序疏解。

二、城乡结构关系——规划蓝图与实施并非完美

1. 新的城镇结构体系依然存在缺陷

上海城市总体规划中所提出的“中心城—新城—中心镇—中心村”（或最新演变的“中心城—新城—新市镇—居民新村”）四级城市发展空间结构，在实际发展建设中依然存在一些问题。上海历次总体规划往往只将眼光放在外环以内（甚至是内环以内），对郊区的研究和关注不够，甚至极为简单，轻描淡写，显然，这对上海的总体城镇体系是一个片面的理解。因此，反思上海近十几年的快速发展历程，其“中心城—新城—中心镇—中心村”的城市结构仍有许多地方值得推敲。上海市的多心、多核组团式开放结构应该是以中心城这个大核为基础，再在其它的东、南、西、北适当空间位置规划集中建设几个区域性的中心城市，或是二级城市，人口大约两百万左右。（编者注：目前上海市“多心多核”城市结构所确定的四个城市副中心分别为浦东花木地区，五角场地区，徐家汇地区，真如地区）城市结构体系应是“城市—城市”型，而非“城市—新城”型，也就是说，处于中心城和新城之间应该有一个

特大城市级(两百万左右),或是由两个新城合并而成的特大城市。比如在嘉定和宝山之间可规划整合一个两三百万的区域中心(现实已不可能),从中心城规划几条轨道交通直达该地区,而淞宝地区和嘉定老城则是它下面约20万的小城市。之所以这样,是因为现实中新城规模甚小,和中心城1000万的人口相比力量相差实在悬殊,不仅很难形成对中心城人口的吸引,而且自身的发展也受很大限制。目前的状况就如同第一世界和第三世界之间缺乏第二世界,根本无法对话、交流,所以建立这样的二级城市在理论上是值得研究探讨的。

事实上,上海市不是没有条件发展这样的二级城市。比如说松江,从理论上分析,发展成为两、三百万人口的城市没有太大问题,但是对于上海这样的特大城市的发展要注意“有疏有堵”,如果城市发展是双轨制,郊区也很难健康发展起来。也就是说,如果确定要重点优先发展松江,那么就on应该提供优先发展的各项政策和措施并切实到位,同时,还要有意识的限制其它地区四面开花式的发展,方有可能确保其发展目标的实现。然而,现在的情况却是另一番景象,各区都在各展雄风,无所谓主次之分,政府导向和调控十分有限,这自然就抵消了主要的发展方向和指导作用。任何人都可以自由选择闵行,可以选择宝山,可以选择青浦,为什么一定要选择松江呢?再加上距离的问题,轨道交通建设的不确定性,使得多目标选择导致对主导目标选择的折减。反过来看,宝山由于离中心城近、交通便利、教育发达、经济雄厚,所以它虽不是“政府主导”型发展重点,却是“市场自然选择”型发展重点,这就是市场的选择规律,不以个人的意愿为转移。“政府导向”与“市场选择”对城市发展的影响值得城市规划工作者深入反思与重新探索。

另外,中心村不应该是上海市总体规划关注的层面,以国际大都市为发展目标的上海市,城市规划应

该关注这几个层次:外环以外一、两、三百万人口的区域中心城市—区政府所在地—50~100万人口地级市城市,再和若干个镇(县级市规模)。这样一来,交通、市政、公共服务等诸多设施就要依据和紧扣这个结构来合理配置,这与目前存在的情况是有一定的区别的。

2. 新的城镇结构在操作上也存在实施难题

现行的城市发展结构在操作上也会遇到一定的困难,比如说上海市比较突出的城市楔形绿地与生态建设敏感区的问题。谁都知道这些生态空间对于上海市城市空间发展是多么重要,但现实却是目前的大量规划结构性和生态绿地没有得到有效的控制,逐步被蚕食,或土地使用功能被改变,成为边缘化地区,成为城市社会问题的集中地带。

这个问题与我国的城市发展政策有关,城市结构生态绿地不是真的做不起来,关键只是规划未落地(编者注:落实在城市土地上),政策未落地,措施未落地,仍是图纸上的东西为多。我们可以设想,如果我们像抓其他“形象工程”一样抓城市结构生态绿地建设的话,一届政府紧接一届政府的抓,应该说是可以实现的。当然现实状况并非那么简单。

首先,关注的热点不在此。一般认为生态结构绿地是高投入低回报(本届政府低回报)的事情,建楔形绿地所产生的短期效果远远不及其它的工程,所以当遇到实际问题的时候,大家总会觉得“这个事情以后再说吧”或者是以“财力有限”为由而搁置。

再则,上海特殊的“两级政府两级规划管理”模式使得城市结构性空间和设施楔形绿地的建设面临着重重困难,其中核心问题两级(或是市—区、市—区—镇三级)利益不协调与差异性的问题。城市整体规划的楔形绿地大部分在郊区,所在区不仅要投入大量的人力、物力、财力去建绿地,而且还不能通过出让土地、招商引资的途径来获取更大的利益,这是地方

财政的重要来源,一进一出对地方经济的影响,是显而易见的。所以郊区政府面对为平衡整个上海市绿地指标而进行规划控制或保留的楔形绿地时,心情是不言而喻的。

在追求经济GDP增长的社会大背景下,郊区人民生活水平需要得到不断改善,郊区政府的业绩需要得到体现,在上级政府不出台相应配套政策维持现实利益平衡的情况下,郊区政府和百姓至少也不能老守着一片规划中的生态绿地望洋兴叹吧?这样一来,规划控制区里的村镇地方政府也只有在自己权属的土地上(控制、审批权在市区)作出时间差的文章来,一些楔形绿地也就不知不觉被慢慢侵占,往日规划的美好蓝图又可能大打折扣,有甚者更可能付之东流了。

从这可以看到,理想经法定程序批准的规划图纸中各种色块其实质却隐含着许多社会、政治、经济问题,而规划的理想就是要寻找整体与局部、近期与长远、经济与社会、规划与经济之间的最佳平衡点,而这个理想的平衡点在哪里呢?

所以如何解决规划“落地”问题可能比编一个美好的规划更难,比方我们在做完规划后,能否立即做一个公共设施、基础设施、绿化空间、环境设施等公共项目选址落地规划,然后再经法定程序批准,并将20年总体规划的内容至少具体分解到当届政府5年的任期计划中逐一落实,逐一逐项编到投资计划体制中去。只有选址落地了,当规划的公共设施具体落到了明确实施主体了,才能做到确保土地不被侵占的第一步,否则在市场的侵蚀下,规划又可能慢慢落空。另外,是否可以成立一个城市政府管理城市公共产品的非营利的实施机构(或公司),专项用财政资金实施建设城市公共产品,按照政府的规划一步一步的实施规划的公共产品,这样我们的城市公共产品就有了实施主体责任人了。

三、城乡互动发展——上海郊区发展政策透视

上海要摆脱摊大饼的城市发展不良倾向,实现向“多心、组团、多核”的规划结构转变,就必须对郊环线与外环线之间的用地进行实施性的刚性处置,防止沿外环形成带状城市连绵蔓延区。郊区建设,至少将它放到与市中心同等重要的地位,真正做到“城乡互动、经济平衡、有效阻隔、组团布局、蛙跳发展”。

1. 优先发展郊区轨道交通网络

对于郊区的发展,无论是规划设计人员还是管理决策者,都还有很多工作要做。比如如何加快郊区的轨道交通规划建设,首先要在认识上形成共识。据说我们现在的轨道交通规划和建设有个理念叫做“不出外环线”,如果轨道交通不出外环线,那么如何发挥轨道交通快速推力和人口导向作用?轨道交通效益如何发挥?看看国外城市的发展,新加坡的新城建设经验是一条轨道交通带动一个新城组团发展。要加快郊区发展就首先要优先发展外环线以外的轨道交通,只有这样才能快速有效疏散中心城的人口,加强中心城和郊区的快速转换交流,真正做到“城乡互动”。与此同时,还要在外环轨道交通节点上综合规划大量(或大面积)与公共交通转换枢纽及停车场,为未来有目的的控制外环线以外的小汽车进入中心城区做准备,让人们通过换乘公共交通进入中心城。而且不仅仅是规划,必须马上要确定、落地,否则,等到蔓延趋势一到,公共交通空间就留不住找不着了。看看上海轨道交通站点周边紧贴着的大量住宅,已经无地(或需要大量的投资)建设停车场和转换空间,实在让人担忧,这些事情已是迫在眉睫了,不然我们后再悔也晚了。

2. 加快研究出台中心城与市区利益搭桥政策

上海市要做到城乡互动,对中心城实行“双增双减”, (编者注:上海市制定的增加公共绿地、公共活动空间,降低建设容量,控制高层建设的中心城发展政策)必须将中心城的政策和郊区进行捆绑,形成有利于中心城疏解郊区发展的税收转移机制。首先,中心城要和郊区搭桥联动发展。郊区作为相对独立利益单元,也要按市场规律追求自身的利益平衡点。比方说,开发商可以通过建设郊区来获得中心城建较高容积率优惠。反之,郊区也要和中心城搭桥,如上海市的外环绿带分布在郊区的,从整体上看是十分合理而必须的,但郊区作为独立核算某一行政单元,却承担了整个上海城市的生态指标责任,而市政府又没有制定相关的经济平衡及转移政策,这样对这些区来说就具有不公平性问题。因此,市政府及相关部门应该制定相应的政策来应对这些为整个大上海环境生态质量作贡献的郊区。这种政策应该是合理的中心城和郊区搭桥和财税转移支付政策。当今,奔小康的目标摆在我们每一级具体政府和人民的面前,郊区也不例外,只片面的强调郊区大面积环绿地、生态绿地和楔形绿地的保留控制,而不出台相应的政策对该地区进行经济支付和补偿政策,从某种意义上说是阻碍了这些地区的发展,即使用行政手段强行控制,其效果是可想而知的,也会遗留很多社会问题,可以说,这是有悖于市场经济公平原则的。

3. 加快提升郊区综合吸引力

加快郊区的新城建设,制定相应的优惠政策,增加郊区整体的吸引力,是疏解中心城的有效途径。我们都知道“人往高处走”,人们选择到郊区发展首先会问:“我为什么到郊区去?郊区比中心城有

更好更实惠的东西吗?”我们想疏散中心城的人口和产业,特别是要将人口转移到郊区,就必须要在郊区提供比市区更良好的生活设施、更充裕的就业岗位,更佳的环境标准、更便捷的交通条件。可以设想,当郊区的工资高于中心城时,郊区可以吸引高素质人才;当税收政策低于中心城时,郊区可以招来商人……所以要想大力发展郊区,除了优先郊区轨道交通、加大房地产的开发等常规手段外,还需政府制定相应的优惠郊区发展的综合政策,否则,疏解中心城人口同样是很难奏效的。

4. 严格控制中心城的居住用地投放量

上海市要控制中心城的人口,其核心就是要严格控制中心城居住用地的投放量。最近几年,上海中心城居住建筑的建设总量是超过历史水平的,有人在建住宅就必然有人口进入中心城,按推理,大量的住宅开发带来大量人口涌入也是超过历史水平的,而这一点恰恰是有悖于我们疏解中心城人口这一宏观政策的,却很自然的发生着。严格意义上来说,中心城的居住用地和住宅总量应该是逐步减少的,然而,中心城大量“退二进三”的工业用地大部分都转变为居住用地,这些都为中心城带来了新的人口压力。中心城要做到真正“双增双减”,其核心就是要严格控制中心城居住用地总量和住宅建设面积总量,特别是中心城土地性质的转换必须慎重统筹考虑,工业用地不能简单转变成居住用地;二要关注旧城改造的模式转变,也不宜一律由原来的低层低密度转变为高层高密度。

四、规划落地实施——对上海规划管理的实践认识

1. 从规划管理的实践到规划编制模式的反思

从城市规划的角度来讲,我们往往只注重规划范围内的土地使用性质的确立和分配,实际上,从城市可持续发展的角度讲,城市总体规划最重要的是要确立市域范围内不能进行建设的生态结构用地、城市公共产品用地、城市防护用地、城市战略发展用地。因为在可以建设用地内对土地使用进行分配,即使有错误也只可能是量上的变化,而如果在不可建设的用地内犯错误就是宏观结构性的失败,是整个城市系统功能的失败。换句话说,如果城市永久不可建设的结构用地被侵占或改变属性,城市发展战略或公用的空间也被随意侵占或挪用,这样所造成的结果是不可逆的大忌,城市结构上失败的影响远远大于量上的失败和影响。

打个比方,这就好比“图与底”的关系一样,往常规划我们往往只关注我们认为重要的“图”(国家用地分类标准中九大类用地分配),而忽视我们认为不重要的“底”(九大类用地外、用地间、用地中的深层问题)。但是要知道,现在规划看来并不重要的“底”就是未来城市发展重要的“图”,如果没有对“底”有个很好的规划和控制,就会为未来城市发展的“图”带来很大的门槛与障碍。这一点延伸到现在上海郊区的发展也是一样。看来我们的总体规划编制模式与程序要来一次改革,要先“底”后“图”,进行图底转换,在规划时很有必要。首先处理好城市“底”后再按传统做“图”。十年前,内环与外环之间的部分就是当时规划时看似不重要的“底”,由于重视不够,不是规划的重点,就造成了现在此地域中一系列“城市病”与社会问题,使它成为一个边缘和异化地区。那么现在,郊环与外环之间的用地如果再被看作不重要的“底”,未来将再度无序混乱的“图”。总之,我们新世纪的上海规划一定要放眼6000平方公里的大郊广区。

2. 从规划实施的矛盾性和复杂性看规划管理

创新的迫切性

规划管理创新对快速发展的上海至关重要,规划管理体制机制的变革也影响和决定着规划目标的实施效果。规划局要面对复杂局面和各类矛盾,要创新理念寻求突破,寻求化解途径,寻求和谐发展。

规划管理要转变职能,要有所为,有所不为,变“万能规划”为“有限规划”,避免管理的“越位、错位、缺位”。规划管理部门应该管宏观和公共性规划事物,而对微观、具体事物的管理应该“有所为,有所不为”。但在实际工作当中,却事与愿违。我们的同志又往往喜欢、擅长于具体的、零碎的、局部的事物,大部分精力都用在跑会议、批项目上,对城市发展的形势,城市规划的前瞻性,管理体制机制及政策很少涉足,也无暇涉足。规划管理人员往往在繁杂的日常忙乱中丧失了整体、丧失了系统、丧失了公共。

因此,应加快探索规划的职能应该转变的具体方面。从小的方面来讲,规划局要剥离一部分职能出去,特别是对具体审批要逐步弱化(但不是不管)。我们现在的建设管理部门每天都忙着审批项目,案卷如山,高过人头,许多项目连规划的面积和各项指标都要一一审核,无怪乎有人戏称规划局是建设单位的总工审图室了。为什么我们不能把这部分初级内容剥离出去呢?目前日照审核已这样做了,那么指标核算应该也可以做到,还应该可以做好,关键是要设定好游戏规则。之所以这么设想,就是因为规划局除了划红线、审批项目、核指标外,理应还有更多更重要的事情要做,如果能把这部分职能剥离出去,规划管理人员就有更多的精力和人力去从事城市的发展和规划更重要的工作了。其结果必然是规划的前瞻性加强了,规划的覆盖率也提高了,规划的主动性加强了,研究深度也增加了,规划管理创新也大大加强了。原因在哪里呢?开门搞规划,主动超前做研究,结合实际求创新,优化服务转作风,进而寻找到了能灵活应变的充满规划生机活力的规划管理的新空间、新举措和新方法。

作者简介:

周建军 教授级高级规划师 上海市宝山区规划管理局局长

近年来主要工作业绩简介:从事城市规划教学、设计、科研和管理工作18年,先后在全国公开刊物发表论文50余篇,主持或参加各类城市规划40余项,主持国家和省市级科研项目5项(其中主持国家自然科学基金项目1项),获国家级优秀论文最高奖3次,省级优秀论文最高奖3次;获国家优秀规划设计二等奖,获省级优秀设计奖6次(其中最高奖2次)。在各类获奖中先后获“92年第三届全国青年城市规划论文竞赛二等奖(一等奖空缺)”、“97年金经昌城市规划教育基金会论文竞赛优秀论文(最高奖)”、“94年第四届全国青年城市规划论文竞赛佳作奖”、“98首届全国城市规划管理论文竞赛一等奖”(唯一)。先后获“湖南省跨世纪学术技术带头人”和“宝山区专业技术拔尖人才”称号,并推荐为“湖南省优秀中青年专家”、“湖南省青年科技奖”和“上海市科技精英”候选人或提名。“2004年获全国优秀规划工作者”称号。

编写整理:刘凌云 桑勃

上海郊区的快速发展与区域规划探索

Review of Regional Planning for Shanghai Suburban Area

俞斯佳 梁峰 范宇

【摘要】 上世纪九十年代以来,在城市自身发展需求、国内区域发展带动和国际经济发展影响等多重动因的共同推进下,上海郊区经历了显著的开发建设高潮,一定程度上推动了郊区城市化发展进程,但同时也面临着日益严峻的挑战。近期上海郊区正在展开各区县的区域规划编制工作,充分反映了现实的迫切性和必要性,同时也开启了上海城市规划工作发展新阶段,为统筹城乡发展,推进上海国际化大都市的全面协调、持续和谐发展迈出了坚实的一步。

【关键词】 上海郊区、城市发展、区域规划

一、上海郊区区域规划的时代背景

改革开放,特别是1990年以来,上海进入了快速发展演变的历史新时期,全市社会经济显著发展,2003年实现生产总值6250亿元,是1990年756亿元的4.3倍,人均生产总值也由九十年代初期的不足2000美元上升到2003年的5642美元^①。与此紧密相关,市域经济结构与产业布局、人口与就业岗位分布,以及作为重要载体的建成环境 (build environment) 规模、构成和空间布局,也都经历了显著的发展演变历程。一方面,中心城区在经济持续高速增长,产业结构调整和优化过程中,综合服务功能迅速发展和完善,城市建成环境经历着显著的内部重组 (internal reorganization),并延续着外向扩张 (outward expansion) 进程 (唐子来,梁峰,2000);另一方面,传统市域郊区^②也获得了快速发展,年生产总值已经达到全市总量的1/3,工业总产值则已经上升到全市总量的1/2,以工业生产和居住等为主导功能特征的建成环境的显著规模扩张 (吴志强,姜楠,2000)。总体上,上海的这一快速发展演变进程已经明显地改变着市域空间范围内中心城与郊区,以及郊区不同空间层面的传统城乡二元分立关系,上海郊区在社会、经济、生态环境和城镇建设等诸多方面日益紧密地融入上海的整体建设发展中,并深刻地影响着上海的未来。

显然,这一快速发展演变进程使上海正走向其城市化进程中的第二个阶段,在中心城区的建设步伐逐渐放慢,注重功能建设和软件建设的时候,城市发展的重心渐渐转移到比中心城区面积大10倍的郊区,在这一更广阔的空间中进一步夯实上海作为国际化大都市的基础框架。无论是世界发达国家的历史经验,还

是现实的发展实践,都清晰地表明,这一阶段将决定未来上海市域建设空间的格局。2001年经国务院正式批准的《上海市城市总体规划 (1999-2020年)》(以下简称“新一轮城市总体规划”),更多地关注于对中心城区的规划引导与调控,对于郊区主要停留在城镇体系层面上的规定;即使在郊区各县县据传统模式完成的总体规划,对于各行政区内整体空间层面上的规划引导,也同样主要停留在城镇体系层面。面对急迫的发展需求,城市规划必须调整思路,对郊区的发展方向进行反思和深化。

基于以上背景,上海市委市政府着眼于全局和长远需要,提出了统筹发展、加快上海郊区城市化进程的指示,在市郊区工作会议上进一步明确了郊区实现“城乡一体化、农村城市化、农业现代化、农民市民化”的总目标和切实推进“人口向城镇集中、产业向园区集中、土地向规模经营集中”(简称“三个集中”)的总战略。随后,上海市委市政府又在市第五次规划工作会议上,强调郊区是上海未来城市发展的重点,要求高起点、高水平、高标准的编制区县域总体规划、城镇总体规划和其他各类规划,充分发挥规划在人口集中、产业集聚和土地集约利用中的导向作用。2004年11月,上海市政府正式印发了《关于切实推进“三个集中”加快上海郊区发展的规划纲要》,指导和规范郊区各区县的区域规划编制工作。至此,由市政府规划主管部门统一协调,以郊区各区县政府为主体,全面覆盖市域空间范围的郊区各区域 (总体) 规划^③编制工作正式展开。

二、上海郊区快速发展的主要动力源泉

正确理解和把握上海郊区快速发展的主要动力,

是各区县区域规划编制的重要前提之一。作为快速城市化进程中特大城市的有机组成部分,上海郊区发展有诸多不同层面的动力因素,可以大致归纳为以下方面:

其一,上海国际大都市建设发展进程中的结构重组。早在八十年代,上海就明确提出了建设我国最大港口城市和重要的经济、科技、贸易、金融、信息、文化中心的现代化城市;后又在新一轮总体规划中确定为建设现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心之一。正是在这一城市宏观发展战略目标的指引,以及国家包括对于浦东开发开放等倾斜性政策推动下,上海市政府积极推动了上海城市在解放后真正意义上的大发展。随着九十年代以来经济全球化的进程,国内市场经济体制逐渐发展完善,大规模外来资本涌入,在促进上海经济增长的同时,也推动着上海的城市结构重组进程。由此,在政府和企业的共同推动下,中心城区迅速的“退二进三”,并日益承载起与“国际中心城市”紧密相关的城市职能,在积极调控中心城区合理规模和改善城区综合环境的指引下,实施着大规模的旧城拆迁改造,而上海郊区在这一城市结构重组进程中,更多地承担着那些能够积极推动城市经济增长,但又难以在中心城区布局的城市产业或职能;同时还承担起中心城区疏解带来的新增人口。此外,上海郊区无疑还将在建设规模的扩张中,更多地承担起生态环境保育的作用。显然,上海的城市结构重组已经不仅仅是市场资本的发展需要,更是国家和地方层面的城市化战略需要,也来自上海各级政府的行政动力。

其二,大规模外来投资的推动。自九十年代以来,随着中国迅速发展成为国际流动资本最为聚集的国

家之一,大量的工业流动资本,包括主要来自于海外的流动资本,上海中心城区的外迁工业资本,迅速崛起的国内民营工业资本,在城市结构重组和市场调节的共同作用下,迅速向上海郊区聚集,并在市域迅速扩散;而房地产市场在九十年代初期和末期两次持续快速增长,又吸引了大量的第三产业外来资本。这些短时期大量涌入的外来资本迅速改变着上海郊区的传统结构,使大量工业开发园区,居住区和商业娱乐项目得以迅速建设发展,掀起了上海郊区的开发建设高潮。

其三,重大项目和重点城镇的建设推动。上海市政府基于城市长远发展的需要,紧密结合市域资源分布,在郊区引导实施了一系列大规模重点建设项目。在产业布局方面,建设了张江微电子、宝山精品钢、安亭汽车、金山漕泾石化、临港现代制造、长兴造船等六大产业基地和一批试点园区,这些产业园区构筑起了上海市域范围的产业骨架,为城镇体系、生产力布局等带来深远影响;而松江大学城、紫竹科学园区等重大科教建设项目,又为郊区的发展提供了新的动力源泉;同时,以“三港两网”为主导的市政基础和交通设施建设,也为上海提供了更为便捷多样的对外交通条件,直接改变着市域空间的建成环境特征。十五期间,上海对郊区重点发展的城镇进行了试点建设,共选择了十个城镇,均匀分布在上海市域范围(俗称“一城九镇”),可以说,经过近四年的启动建设,这些城镇正日益显现出示范效应,在城市化进程、产业支撑、人口集聚、城镇特色风貌塑造、环境景观优化等方面走出了一条可资借鉴的路子,为区域内乃至市域内其他城镇的建设提供了样板。

其四,市域范围内的人口分布演变。伴随着城市经济的持续增长,上海吸引了国内外人口不断聚集。2003年上海全市户籍人口达到1342万,相比1990年年均增长率接近3%,同期的常住人口上升到1711万。在城市人口总量增长的同时,人口分布也经历了市域范围内的演变进程,总体上主要表现为(彭震伟,路建普,2002):中心城区,特别是核心地区人口已经明显向外迁移;近郊区已经成为上海人口的主要导入地区;远郊区总体变化不大,部分郊区区县户籍人口外迁,但同时又有相当规模的市域外来人口的流入。这一人口分布演变包括追求更高质量生活的主动

迁移、城市再开发进程的被动迁移、以及城市产业布局调整带来的就业岗位迁移等多种原因。同时,上海郊区进入了快速的城市化进程,大量的郊区土地在快速的开发进程中转变为非农建设用地,传统农业也开始明显向具有较高效益的规模化现代农业转变,大量的郊区农村人口因此脱离了农业产业,生活方式发生着显著变化。使郊区非农人口的增长成为城镇建设的强大动力。

三、上海郊区快速建设发展进程中的主要问题

毫无疑问,上海郊区的快速建设发展已经创造了世人瞩目的成就,同时也有力地支持了上海的整体建设发展进程。但是,上海郊区的继续建设发展仍然面临着一些不容忽视的问题,对郊区乃至上海的持续发展已经形成了制约,主要包括以下方面:

其一,建成环境布局结构不尽合理。九十年代以来,上海郊区的大规模开发建设进程为城市结构重组提供了有力的空间载体,但同时也造成了建成环境的快速扩张和布局分散,既有大量不同类型和等级的产业园区的分散开发建设,也有延续传统布局的村镇的独立存在。总体上,这些分散的建成空间缺乏有效整合,也未能体现出大都市合理城市空间布局模式^⑧。整个市域范围内仍然呈现出单核心向外圈层式蔓延发展的格局。一方面,中心城人口和建成区继续膨胀,到2003年,中心城常住人口已达976万人,建成区面积达到543平方公里。另一方面,郊区人口城镇空间布局仍然比较分散。约357万郊区城镇常住人口,散居在200多个集镇中;而约343万农村常住人口,则散居在约5.6万个自然村中。在中心城区的环境改善进程中,郊区过于分散布局显然不利于城镇建成环境和生态环境的维护,缺乏足够聚集能力和良好环境的郊区城镇也难以承担疏解中心城区的人口与产业,难以肩负共同推动可持续发展的重任。

其二,产业布局分散、层次较低,土地利用效率不高。整体层面上,市政府的一系列重大产业基地布局和指导,已经初步形成了上海市域的整体产业布局结构。但另一方面,自八十年代以来,着眼于现实的发展需求,上海郊区已经形成了众多的不同等级和规

模的产业园区,特别在镇村层面,大大小小零散布局的工业企业普遍存在着生产粗放和整体产出效益不高等问题,到2003年,上海郊区除了五大产业基地和9个市级工业区外,还有区县级工业区45个,乡镇级工业区200多个。各区县市级工业区集中指数(市级工业区工业产值占全区工业产值百分比)仅为15.5%。工业用地产出率低,不少区县和乡镇级工业开发区每平方米产出率仅为1—2亿元。这种四面开花,“捡到篮里就是菜”的产业发展模式在造成不同行政区域间的恶性竞争并带来大量生态环境问题的同时,也难以通过相关产业在空间上的集聚效应,有序引导和促进郊区城镇健康发展。

其三,农业生产、生态环境和郊野景观受到威胁。尽管郊区相对中心城区有着更为充足的发展空间,但在区域间以争夺外来投资为主要特征的激烈竞争中,大量的空间资源通过低效粗放的模式廉价使用。在这一进程中,尽管上海早已积极推动了现代农业的发展,但相对劣势的比较经济效益,相对缓慢的发展进程和无力的保护措施,仍然使得郊区农业发展空间受到了过度的压缩,新中国成立以来,上海市因建设占用耕地227.1万亩,其中净减少耕地118.6万亩。目前,上海人均耕地面积约0.34亩,仅为我国人均拥有耕地面积的1/5。匮乏的郊区污染治理措施和技术,又使得市域郊区的生态环境和自然郊野景观在快速的初级工业化进程中受到严重威胁。这一威胁的持续扩大,已与人民群众日益增强的生态环境和景观保护要求的矛盾日益突出。

其四,城乡综合生活质量的差距仍很大。人口分布的演变,以及快速产业转型和城市化进程,使郊区城镇的综合生活质量越来越不满足发展的需要。除生态环境和郊野景观方面外,最为突出的问题还包括市政和交通基础设施,教育、医疗和文体公共服务设施、商业和休闲娱乐等服务设施的滞后发展,仅以浦东新区17个乡镇卫生院为例,到2003年,拥有中专以上学历的医技人员仅占总人数的三分之一,中级和中级以上职称人员的比例仅为15%。一方面,居住集聚度低导致各种社会服务配套设施的服务效用难以发挥,另一方面低水平的配套设施服务设施,也减低了郊区城镇对人口的吸引程度,妨碍了中心城人口疏解和郊区人口向城镇集中。对此,确实需要发挥政府规划引导和

政策扶持的作用。

其五，快速发展进程中的传统特色文化保护。上海郊区在有限的历史积累中形成的不多的文化遗存，已经越来越多地受到冲击，而物质上的丢失似乎比形而上的传统文脉丢失得更快，快速的再开发进程，传统城镇空间最主要构成要素的水乡特色肌理也在快速的丧失。一方面，以工业化、标准化为特征的新一轮建设导致“千镇一面”的现象在上海郊区也同样存在。另一方面，各种“欧风西式”的建筑风貌也在新一轮郊区房地产开发中出现。如何在急剧的开发中保持克制审慎的心态，优先保护传统风貌，认真塑造适应社会整体发展的新城乡特色风貌，不仅关系到城乡建设的景观问题，还直接关系到我们的文化被认知、被接受和被弘扬的问题。

四、上海郊区区域规划的核心任务和主要内容

上海郊区的未来发展不仅关系到郊区自身，还直接影响到上海整体城市发展目标的实现，直接影响到上海成为现代化的国际大都市的可持续动力，并因此辐射到国家的现代化进程。随着上海“现代化国际大都市”发展目标的确立，上海郊区的建设需要与中心城区形成紧密的功能互补关系，中心城区定位于积极促进体现繁荣繁华的现代综合服务功能，郊区则承担起继续推动工业化支撑的战略任务，以继续推动城市经济实力持续增长，确立上海在国家经济增长中的带动作用。同时，面临中心城区人口疏解和郊区自身快速城市化的压力，为与一个国际化大都市的郊区形象相匹配，从宏观层面上统筹郊区人口、城镇、产业、生态、基础设施等，自2004年全面展开了上海的郊区区域规划编制工作，市委市政府适时提出了关于郊区发展中“三个集中”的方针，正是基于上海特点，从长远考虑，为实现战略目标而采取的空间策略。因此，在本质上，上海郊区区域规划的核心任务，是以战略目标为核心的市域资源整合规划。

长期以来，国内的城市规划工作主要面向城市建设环境内部，对于包括大量非建设用地的区域空间，全覆盖的区域规划并没有成熟的经验可以借鉴，区域规划的成果内容也没有国家统一的法规或技术规定予

以规范。在少量的国内理论文献中（彭震伟，1998；催功豪，魏清泉，陈宗兴，1999），对于区域规划成果内容的见解也并不完全相同，已经讨论涉及的成果内容大致包括：区域经济发展战略、工农业生产布局、城镇体系和乡村居民点体系、生产性和社会性的基础设施、土地利用、环境整治和保护、（水）资源利用、区域发展政策等诸多方面。实际上，这样的区域规划已经超出了限于开发建设的传统城市规划内容，而是在区域范围内对国民经济建设和社会发展的综合部署，这也是区域规划与传统城市规划内容的最为显著的区别。

在这样带有探索性的规划工作中，上海市政府规划部门以“关于切实推进‘三个集中’，加快上海郊区发展的规划纲要”以下简称“《郊区纲要》”的方式，对郊区各区县的区域（总体）规划成果内容进行统一规范。规划纲要共计十个部分55项条款，第一、二部分分别为指导思想和基本原则；此外，八个部分涉及到郊区技术成果内容和规划实施管理等多个方面，又大致可以归纳为以下六个方面予以简要介绍：

其一，郊区纲要的第三部分，是对郊区人口的总体战略部署。目前，上海全市常住人口已经超过了1700万，其中中心城区人口接近1000万。这就意味着面积为上海市域约十分之一的中心城，其人口总量占到了全市的近60%。中心城平均人口密度达到1.79万人/平方公里，其中浦西内环内的人口密度达到4.24万人/平方公里。所以从全市整体战略考虑，必须要控制中心城人口，加大郊区人口导入，并推动人口向城镇集中，加强郊区城镇的人口集聚能力。根据规划纲要，到2020年规划上海郊区常住人口1050万左右，超过全市总人数的一半，其城市化水平达到85%以上。

其二，郊区纲要的第四部分，是对郊区城镇体系的战略部署。上海新一轮城市总体规划确定了“中心城、新城、中心镇和一般镇以及中心村”的五级城镇体系，为上海未来发展奠定了良好框架。但在层级关系上还需要优化，比如其确定的新城规模一般在20—30万人，中心镇规模在5—8万人，一般镇在1—3万人，中心村在2000人左右。这种层级配置，一方面层次较多，难以充分发挥人口集聚效应，另

一方面和规划中心城800多万人口规模相比，难以形成市域城镇合理的规模梯度和层级关系。因此，郊区刚要根据提出了郊区“新城—新市镇—居民新村”的三级体系。其中，新城是郊区集中力量建设的重点，同时也是各区县政治、经济、文化中心，一般为30万人以上的中等规模城市。而松江、嘉定—安亭、临港等具有发展优势的新城要求规划人口规模达到80—100万。在全市域范围依托市工业园区、高速公路节点和轨道交通站点，充分利用各城镇历史基础和发展优势，建设60个左右相对独立和各具特色的新市镇，其人口规模一般在3万以上。发展条件较好的新市镇规划人口规模达到10—15万。在鼓励农民直接进入城镇的同时，对于农村居民点进行调整和归并，形成约3000个包括居住社区、中心村和农村居民点三种不同类型的居民新村，各自人口规模在300—1000人左右，有潜力的可达到3000人。根据这一规划方案，到2020年郊区9个新城可以集聚郊区1/2人口，其中临港、松江、嘉定—安亭三个重点发展新城可以集聚郊区1/4人口，体现了较高集聚度。

其三，郊区纲要的第五部分，是对郊区产业发展的战略部署。要求积极发展优势产业，稳定均势产业，淘汰劣势产业；依托郊区新城和功能性、基础性设施项目的建设，以及国家和市级开发区、重大产业基地分别大力发展服务产业、先进制造业和高技术产业，坚持二、三产业共同推动经济增长；同时对郊区工业用地进行大力整合和优化，做到郊区工业集聚度大于居住的集聚度。目前全市工业园区（点）现状已建成725平方公里，其中国家和市级工业园区370平方公里，区级工业区153平方公里，零星工业点202平方公里。总体上仍显分散。规划到2020年，郊区工业园区总用地控制在1000平方公里以内，其中国家和市级工业园区用地总量650平方公里左右，主要依托新市镇的区级工业用地总量为300平方公里左右，当前的零星工业点在大体整合后依托新城或新市镇形成总量50平方公里左右的都市型工业为主的配套产业街区。同现状相比，工业园区用地增加面积主要确保国家和市级工业园区发展需要。区级工业区未来发展用地主要依靠对于零星工业点归并调整出的存量土地。这样总体既确保上