“五个新城”建设发力，需要新理念新思想发力

【编者按】今年是“十四五”开局之年，助力上海“五个新城”建设，推动这项全市重大战略任务加快落地落实，4月10日，同济大学上海新城建设研究中心揭牌成立。整合多学科力量，联合国际国内多方资源，围绕“新城发展理论、新城规划设计、大数据与智能新城”三个方向，全新成立的研究中心将努力建设成为支撑上海新城建设的重要研究平台，聚焦新城建设目标，围绕新理念、新标准、新技术形成更多高质量高水平成果，全面服务上海新一轮新城战略。同日举行的“上海新城建设论坛——面向未来的人民城市”上，20余位院士、专家、学者围绕新城建设展开热烈交流，发表真知灼见。本报刊发部分专家观点，以飨读者。

新城建设要有新理念

■ 郑时龄

我国各地情况千差万别，要因地制宜推进城市空间布局形态多元化。习近平总书记指出，东部等人口密集地区，要优化城市群内部空间结构，合理控制大城市规模，不能盲目“摊大饼”。要推动城市组团式发展，形成多中心、多层级、多节点的网络型城市群结构。

当前，上海积极推进“五个新城”建设，正在向建设多中心、多层级、多节点的网络型城市群结构的目标努力奋进。

为优化城市空间结构和城镇布局，《上海市城市总体规划（2017-2035年）》(以下简称“上海2035”规划)已确立了“主城区-新城-新市镇-乡村”的城乡体系，规划了嘉定、青浦、松江、奉贤和南汇五个新城，并要求完善新城的综合功能。新城是长三角城市群中具有辐射带动能力的综合性节点城市，“上海2035”规划对新城的功能和人口规模都有表述，按照大城市标准进行设施建设和服务配置。上海市域城镇圈规划明确地规划了网络型城市群结构。

在新时期发展目标的指引下，城市化需要在战略方面进行谋划，进一步探索城市发展的空间格局。将“五个新城”定位为“成为独立的综合型节点城市”，比“上海2035”规划的定义有所拓展，应该说，起点更高。每个新城，实际上都是许多城市圈的中心城市。另一方面，这些新城本身有悠久的历史，像松江、嘉定的历史，甚至早于上海的老城厢。但从面向未来的城市来理解，建设“五个新城”，我们需要充分研究并谋划这些“未来之城”，尤其是在城市更新方面，要使新城逐步建设并转型成为理想城市，成为上海作为卓越全球城市的组成部分。

城市是一个复杂和动态的系统，其发展本身反映着城市形态、社会、环境建设以及经济转型的过程。城市建设是城市外部和内部的社会、经济、文化等各种影响力作用的结果，这也是对城市所面临的机遇和挑战的一种反映。

从地理位置看，上海的“五个新城”均位于长三角交通廊道上，要在空间结构、产业发展、韧性生态、文化传承、科技创新、资源配置、产城融合、公共服务、街区活力、综合交通、城市特色等方面进行规划建设。要通过提升城市能级和核心竞争力，完善城市化战略，打造上海未来发展的战略增长极和服务辐射长三角的有力支撑点。

应该看到，新城的作用不仅是自我完善、增长经济、优化城市空间、修复生态系统、提升城市的韧性、保护历史文化、培育城市文化，同时也要融入长三角城市群的功能体系，成为长三角绿色生态一体化的示范城市。

从“五个新城”的建设基础看，它们都是有历史的，大部分经历了千百年的发展，近年来在快速城市化的过程中也有过规模化的升级。城市的定位也一直是在摸索中前行，为了实现“未来理想之城”的目标，需要城市更新，要在城市上建设城市，这既涉及物质性的更新，也涉及非物质性的更新；既包括城市结构和城市空间的更新，建筑的更新，城市环境和道路的更新，但更重要的是思想和生活方式、城市管理模式的更新。新城建设，实质上是城市理想、城市艺术和城市价值的体现，其核心不是形式的新或旧，而在于理念的新或旧，在于内在的和谐与理性，需要有理想，怀有对未来的憧憬和激情。

（作者为中科院院士、同济大学上海新城建设研究中心指导委员会主任）

创新城市更新模式，探索城乡一体化发展的上海经验

■ 常青

上海因应国家发展战略需求，适时制定了“五个新城”建设的推进目标和实施计划，这对大幅提振长三角地区经济社会发展势头带来了新的希望。在倍感振奋之余，个人建议，在“五个新城”发力之时，需要处理好以下三对关系范畴。

第一个是新旧关系。比如松江和嘉定，既是20年来发展迅猛的现代新城，也含有江南闻名遐迩的传统旧城。而青浦位于苏沪嘉三地交汇处，奉贤濒临杭州湾，临港眺望太平洋，也都是历史根脉深厚，创新潜力具备，后发优势显著的新城生长地。但从新城建设大局着眼，似应明确两个基本点：创新发展不等于“为新而新”，而是要批判性检视和反思既往的建设经验和短板，调整并找准经济社会差异化推进的再出发点；整旧传承也不等于保守过时，深度发掘新城历史身份及底蕴的潜在价值，则可以将之转化为经济社会发展的文化驱动力。

一言以蔽之，新城建设应关注新旧共存、增量和存量互补的再生过程。

第二个是城乡关系。上海“五个新城”的再出发，不应是脱离与乡村良性互动共进的孤立行动，而是要进一步厘清城乡协同发展的土地关系，真正把乡村建设看作是新城生存和演进的生态背景和依托腹地，这就需要较大幅地调整和提高建成区的居住、生产、商业、文化等土地利用效率，在城区留足备用土地，坚守乡村15.5亿亩国家永久农田底线，学习发达国家城郊和乡村田园景观的建设经验，探索切实可行的城乡一体化践行途径。如汲取西方“花园城”、“广亩城”构想，以及印度“新孟买”实验的经验和教训，争取推出来自中国本土的、基于上海“五个新城”建设的城乡一体化发展之路和范型。

第三个是理想和现实关系。虽然像以色列的基布兹（Kibbutz）共产社区，或美国的阿科桑底(Arcosanti)生态城那样的理想地均属于乌托邦实验，不足为鉴，但是建设未来新城，也不能只有现实行动而没有理想探索，这是保持持久的城市创新动力和可期待的未来希望之所在。因此需要催生与经济社会发展水平相适应，且富于理想色彩的创新建设蓝图及策划。譬如，上海的“五个新城”能不能在城市更新模式、社会组织架构、新型产业布局、公益事业提升等方面，尝试做出不同既往的创新性建设实验？这既是对上海新城建设的重大挑战，也是形成具全国示范作用之上海经验的难得机遇。

（作者为中科院院士、同济大学建筑与城市规划学院教授）

城市规划尺度更“近人”，新城才会更有温度

■ 伍江

上海发力新城建设是推进实施“上海2035”规划的重要举措，是上海城市发展的重大战略决策。上海的竞争力在于长三角，在于以上海为中心的都市圈。在上海超大规模都市圈中，除周边城市特别是苏南城市群之外，上海行政区之内实质上也是一个由中心城区和若干郊区核心城区所组成的城市群。上海多轮城市总体规划都强调“多中心”和新城发展，但效果不明显。长期以来，在中心城发展的大背景下，上海各郊区的自身定位更接近“乡村”而非“城市”，郊区的城市化发展水平远低于上海周边地区。目前“五个新城”的新城定位，可望为真正打破上海中心城的单中心状态，真正显现上海中心城区与郊区若干“独立的综合性节点城市”共同形成的上海都市圈核心圈效应。

“五个新城”发力，要在新城建设中充分彰显新城的“节点城市”作用，在长三角乃至全国甚至全球经济网络中不断提高自身作为“独立城市”的能级毫无疑问是新城发展的宏伟目标。今天的新城建设，要将新城定位为一个真正的完整城市。新城的人均公共服务水平甚至应该超过上海中心城区，这样才能具有强大的吸引力，才能真正发力，与中心城区一道形成具有全球竞争力的重量级都市圈。

新城要成为令人向往的城市，必须体现“城市让生活更美好”的理念，要让城市的每一个人在这里都能产生强烈的幸福感。而这样的幸福感，不仅要通过主要核心公共服务功能来获得，更要通过日常生活的便利来获得。新城建设不能仅仅满足于基本的“配套”服务设施，而是要为市民提供更为丰富和多选择的服务。应在新城加快实现“15分钟生活圈”，实现比上海中心城区更加便捷的公共交通，更加便利的日常服务。新城的街道应具有近人的尺度，要坚决杜绝“大广场、宽马路”的建设惯性，提倡“窄马路、密路网”的空间建设模式，让城市的街道能够吸引人们餐后散步、休闲购物，充满生活气息，这样的城市才有温度。

新城建设绝不能看成是在白纸上画画，必须对原有的历史文化、原有的生态底板给予足够的尊重。上海郊区是上海地方文化的重要源头，有着丰富的历史遗存，它们是新城发展的宝贵资源。必须在新城建设中小心保护这些珍贵的历史文化。即使在完全不存在历史文化遗存的土地上建设，也应该充分尊重原有的自然生态、水系地貌，让我们的新城有根有源。

（作者为同济大学原常务副校长、法国建筑科学院院士）

遵循城市发展规律，形成新的新城理论

■ 段进

上海新城建设研究中心应该起到什么样的作用，我认为可体现为三个方面：

第一是参谋的作用。上海新城建设研究中心可以汇集各相关方面的高层次专家与学者共同谋划，为整个上海新城规划与建设起到高参的作用。

第二是平台的作用。作为一个全国性或者说世界性的平台，在上海新城建设研究过程中需要促进大家共商共议，需要就五个节点新城系统策划、及时交流经验和协同发展，实现信息、数据、经验共享，因此这一平台非常重要。

第三是服务的作用。相信同济大学一定有能力为新城提供好服务，做好规划、设计和咨询。

再谈一谈中心的研究工作开展，我认为有三个关键点：

第一是如何与资源环境的契合。资源环境包括自然环境和人文环境两个方面，上海新城的发展首先要与这两个方面相契合。自然环境包括林、田、湖、河、水系等，更应注重自然资源的保护与利用。这些新城并不是完全意义上的新城，如何协调好“新”与“旧”的关系也非常重要。

第二是如何遵循城市发展的规律。中央多次指出，城市发展是有规律的，而城市发展的规律到底是什么，值得研究。上海新城不同于历史上英国的新城建设，以往通过新建卧城、产业城、开发园区来疏解大都市发展压力的做法被证明是失败的。本次提出“中心城市”和“节点城市”的概念，强调的是城市的“综合性”的作用，在功能方面，既要有中心集聚作用，还要能辐射周边。“五个新城”靠近上海中心城区，与中心城区的关系是什么，协调发展的规律是什么，这些都是上海新城建设研究中心需要探讨的。这就需要从整个上海全域发展的高度，形成一些新的新城理论和经验总结。

第三是如何满足城市发展需求。城乡规划专业的难点在于，不仅要与资源环境契合、遵循客观的规律，还要满足主观发展的需求。因为城市是涉及到人的，凡是涉及到人，都会进一步涉及人们的梦想、愿景、需求。这些梦想和需求怎么能够和规律、资源、环境等因素结合在一起，形成一个有机整体，相互契合、化解冲突，这是城市规划、建设和管理的难点所在，在上海“五个新城”的建设中也应予重视。

（作者为中科院院士、全国工程勘察设计大师、东南大学教授）

以高品质引领，建设具有鲜明特色的未来人民城市

■ 诸大建

研究新城发力，理论创新非常重要。对新城发力中的新城概念，需要有一些具有前瞻性的理论辨析。

第一，要区别国外的新城概念，建设我们自己的节点性新城市。上海搞市域都市圈节点性新城市(new city)，恐怕不能以国外传统意义上的新城概念(new town)做参照。例如，英国大伦敦之外的经典新城案例凯恩斯，也许可以说是独立的，但谈不上是节点城市；再如，东京都之外的新都心城市也许有参照价值，不过横滨等城市虽然是节点，但在通勤意义上很难说独立。上海新城发力塑造空间新格局，需要基于城市发生发展的一般规律，发展符合自己情况的新城市理论，理论上需要探索节点性与独立性整合起来的网络城市集群概念，实践上需要建设市域铁路和城际铁路引导的轨道上的新城市。

第二，要区别以往的新区开发，用高质量的城市品质吸引人。上海“五个新城”建设，是基于已有城市骨架的再发展和新发展，其要义是：如何让中心城市外围有设施存量和历史积淀的郊区城市能够壮大起来成为上海大都市圈的主力军。过去几十年中国城市化搞新城新区，基本都是产业园区在先，“以产引人”聚集劳动者，而城市公共服务发展相对滞后，结果常常有产业、无人气。上海这一轮的新城发力，要强调城市品质引导，公共服务适度优先，在中心城区人口疏散和郊区人口上楼等传统动能减退的情况下，要转向吸引更广泛的人口和人才，以此集聚高人力资本和高层次产业。

第三，要区别传统的城市理论，建设各具特色的未来人民城市。新城发展需要研究吸收各种未来城市发展新理念，然后结合自己的情况建设各具特色的人民城市。新城建设特别需要强调生活、生产、生态协调发展，在经济和创新方面引入数字城市、智能城市、创新街区等概念，在社会和人文方面引入“15分钟生活圈”“甜甜圈城市”“公交导向社区”等概念，在环境和生态方面引入低碳城市、韧性城市、安全城市等概念。

“五个新城”都需要将新理论、新概念差异化地用于自己的情况，结合资源禀赋和腹地空间做大做强某些方面，成为有自己鲜明特色的未来城市探索者。

（作者为同济大学文科资深教授、同济大学可持续发展与管理研究所所长）

新城发力，构建长三角城市群的新格局

■ 彭震伟

以上海为核心的长三角城市群是对国家经济社会发展和全方位对外开放具有重要战略地位的区域之一。上海嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等“五个新城”的发力发展和“独立的综合性节点城市”的定位，是发挥上海在长三角区域龙头带动作用、构建长三角城市群新格局的重要举措。

将未来的上海发展置于长三角区域中，首先应发挥上海全球城市集聚和配置创新要素资源的能力，最大化地发掘上海市域各功能节点的内生动能，增强上海大都市圈的整体发展能力和全球城市能级。因此，上海“五个新城”应成为上海全球城市的重要战略功能承载空间，对应于上海作为科创中心建设的G60科创走廊节点城市、自贸区、航运中心等功能，而不仅仅成为上海中心城区的功能疏解地。规划上海“五个新城”定位于长三角城市群中的节点城市，赋予长三角近沪地区节点城市相同的功能(职能)和设施建设及服务配置。

其次，传统概念上的郊区新城或新城区，仅指集中建设的城市化地区，而未来的“五个新城”要作为长三角区域内的综合性节点城市，更应突出其功能的综合性及其空间结构的对应。因此，这些新城应与其周边区域的城镇共同构建形成次区域的城市(镇)群。同时，应加强新城对区域的综合服务辐射功能，并建设以新城为中心辐射周边区域的快捷综合交通系统，尤其是增强新城与长三角轨道交通网络的可达性，形成新城面向长三角区域的综合交通枢纽。

第三，作为独立的综合性城市，新城应体现城乡融合的发展理念与发展模式，充分发挥新城区域的资源禀赋优势，形成与上海中心城的功能互补，尤其是发挥新城乡村地区作为全球城市稀缺资源的作用、上海全球城市核心功能的重要承载地和未来提升全球城市能级与核心竞争力的战略空间。从上海市域的空间资源配置角度，应通过上海中心城的城市更新和新城地区的全域土地综合整治，挖潜存量城乡建设用地的再开发潜力，提高土地利用绩效，并实现新城区域集体土地使用的制度创新。

基于对上海新城发力战略的探索，同济大学成立上海新城建设研究中心，旨在为新城建设作决策咨询的预判、规划设计的技术支撑以及建设运营管理的推演服务。

（作者为同济大学党委副书记、同济大学上海新城建设研究中心主任）

新城建设必须直面的『大考』同步建设差异化发展，

■ 周俭

上海“五个新城”建设，新在哪里？首先是新的定位和新的要求。

“嘉青松奉南”五个新城，每个新城基本都有一个已经建设20多年的新城区为基础。可到了今天，从严格意义上说，它们还不能算是完整的、独立的城市。这样判断的理由至少有两个方面：一是功能不完整，二是尺度不匹配。

“功能不完整”是指，城市功能的结构层级不完整，突出的表现是没有一个强有力的城市中心。比如，城市的功能层级扁平化，城市公共服务中心依然在旧城，新区与旧城的融合不够，没有依托一个与人口规模相匹配的城市公共中心将新城和旧城融合在一起。

“尺度不匹配”是指现在的新城区，其功能板块尺度太大。比如，大规模的产业区、居住区、大学校区集聚在一起，形成了与一个50万左右城区人口不匹配的空间尺度。

一个有活力的城市、一个功能有机支撑的城市，它的用地布局应该表现为“马赛克尺度”的拼贴状态，而目前一些已经建设多年的新城区，用地格局还是“大色块”，也就造成了一些新城区环境虽优美，但马路的人行道上少有行人、居民出行只要靠开车的局面。因此，推进“五个新城”建设，要将它们打造成为一个真正的城市，下一个阶段，城市空间的结构性缺陷需要花大力气进行调整。

上海“五个新城”同步建设，差异化发展更重要，而这恐怕也是我们面临的难题所在。我们可以提出很多城市建设的新构想，比如低碳、文化、数字、韧性等等，但不能每个新城都平均着力、铺开去做。每个新城是否可以分别从更新、保护或新建的不同区域，找出1-3平方公里的范围作为落实新发展理念的新城建设创新试验区。比如，探索设立一个“无车街区”，实践绿色出行与开发利用地下空间协同的新模式；再如，营造一个“创新街区”，实践一种居住成本低、公共服务支撑完整的集聚创新人才的新住房模式和新的人才吸引政策，形成完整的创新生态环境等等。

实现城市创新发展的研究和构想，不只是单一的技术问题，还需要体制机制的同步适应。因此，每个新城需要根据自己的发展定位和资源特色，可以先做某个方面的试验区。“五个新城”应该协同起来，每一个新城第一步的创新试验区，都可以成为其他新城下一步的借鉴经验。

（作者为同济大学建筑与城市规划学院教授，全国工程勘察设计大师）