上海城市边缘区空间形态演变研究

——以闵行区莘庄镇为例

孙施文[1] 冷方兴

【摘 要】通过对莘庄镇的案例研究，揭示上海城市边缘区的空间形态变化特征，并对边缘区独特空间格局的作用因素及其机理进行探讨。提出，大城市边缘区是随中心城区的扩展不断生成的，中心城区的扩展力量是其中的主要因素，但地方响应和应对的能力与建设举措也直接影响到这个进程。在城乡二元体制下，城市、区(县）、（乡）镇、村社等多种力量集聚在有限的空间地域，各自运用不同来源的发展政策和发展项目所展开的争夺以用地为核心的发展权利，这是大城市边缘空间形态演变的主要动力。在此过程中，来自城市政府的基础设施建设、源生于乡村企业的土地使用及其转型发展的功能演替发挥着基础性的作用，而居于其间的区（县）政府通过政策制定、行政管理及发展项目的安排等协调、规约甚至主导着空间演变过程。相互混杂和穿插的各种用途的集体土地和国有土地，由于多样化的空间需求和效应，以及其变化的范围和频度不同，再与互不相同的再开发方式相互交织，加剧了边缘区空间状态的错综复杂状况。

【关键词】城市边缘区；空间形态演变；发展权；上海

【中图分类号】TU984**【文献标识码】** A**【文章编号】** 1000-3363(2017)06-0016-09

DOI：10.16361/j.upf.201706003

大城市边缘区空间发展是城市整体空间发展的重要组成部分，在城市快速发展时期更是其关键性的组成部分，也是城市空间发展质量表征的关键性因素。多年来，有关城市边缘区研究已有大量成果，但以状态及存在问题、泛机制研究等或某个时期的相关政策研究为多（如崔功豪，武进，1990;顾朝林，1995；方晓，1999；班茂盛，方创琳，2007；容玥芳，等，2011；李强，严金明，2012)，对空间形态演变机理的具体研究尚嫌不足。笔者以为，大城市边缘区确实表现为城乡用地的混杂，在中国二元化体制结构下还掺杂着国有土地与集体土地的混合等.，由此形成了这些地区特殊的空间形态特征。城市规划在相当长时期内关注的是建成区或者是规划的建成区，对建成区边缘地带缺乏认真的对待：在城市总体规划编制时，要么将边缘区视同非建设用地，放置在规划引导和管控的范围之外，甚至统统画上绿地或农田而一笔带过；要么无视已经形成的边缘区及其所具有的空间形态上的特殊性，而将其按照设想建构的城市空间形态完全覆盖甚至重新格式化之。但实际上，这一地带往往由于各类发展政策、土地政策的相互交错重叠，既是城乡之间的过渡、结合地带，而且也是城市运行和未来发展不可或缺的组成部分，在发展的过程中成为不同政策、不同社会群体之间角力的场所，甚至在一些大城市更成为最具发展活力的地区。这些地区往往是在已经形成的基本格局基础上，按照其各类用地及其组合方式的演变特征和规律持续发展：等若干年后新一轮总体规划编制时又将成为新的中心城建城区的组成部分，如果无法揭示其演变的特征和发展规律，那么到时候由于该地带经过多年甚至几轮的开发与再开发就会成为规划中最难以处置的棘手地区。

本文研究案例是上海市闵行区的莘庄镇。根据现行《上海市城市总体规划》，中心城区以外环线为边界，莘庄镇位于外环线

[1]**作者简介**：孙施文，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，教授，博导，shsun@tongji.edu.cn 冷方兴，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生，coldblood_l@sina.com

西南段外侧（镇域内少部分土地已伸入外环线内）[①][2] ，现状用地几乎全部属于已建设用地，是上海外环线外侧连绵建设区的组成部分。在研制中的新一版上海市总体规划中，该连绵建设地区将纳入主城区的范围。

1 空间发展历程及特征

从一定意义上讲，边缘区是一个随着城市中心城区扩展不断变动、不断形成的区域。莘庄镇是一个非常典型的案例：1960年代成为当时上海市的近郊县——上海县的县城（上海县莘庄乡编志组，1986)，尚位于上海县域范围内西侧的中心位置，与中心城区尚有相当距离(图 1);1990 年代初，上海县与闵行区合并成立新闵行区时（王孝俭，1993)，原莘庄镇与莘庄乡合并成立新莘庄镇[②][3]并成为新闵行区政府的驻地。同一时期上海城市快速扩张，并且开始了大规模的区域性基础设施建设，随着地铁一号线南延伸段通达莘庄（这是上海近郊区第一个通达地铁的镇）以及沪杭高速、上海外环的先后通车，莘庄镇的区位条件发生重大变化，更有部分用地被划入外环以内，成为中心城区的一部分。

图1 莘庄镇区位图

Fig.1 The location of Xinzhuang town, 1984

资料来源：上海市土地管理局办公室，土壤肥料工作站，上海市测绘处，上海市土地面积图册

从莘庄镇发展的空间特征来看，大致可分为四个阶段：

(1)改革开放前，莘庄镇呈现出农村地区县城的特征，具有县域中心功能。但与其他县城不同的是，在原上海县的范围内，无论在经济、社会等各方面还受到当时与市区毗邻的乡镇的挑战，一些县级的管理机构和经济实体还分设于这些乡镇中。而莘庄镇原本就是一个于 1960 年代初才设立的“新”县城，因此在整体发展和建设规模等方面都要弱于上海市的其他县城。从整个莘庄地区来看，原莘庄镇区具有较强的中心性，县政府、原莘庄镇和莘庄乡政府均位于该镇区。其他地区无集中建设，村庄、村队企业和其他设施相对均质地遍布在整个地区。原莘庄镇区沿沪闵公路展开，依七莘路及镇内道路纵深略有发展（图 2)。

[2]①本项研究所分析的空间形态演变，除特别说明外主要指外环线以外地区。

[3]②1993 年设立的莘庄镇行政区范围是本次研究的范围。在讨论到 1993 年之前的发展状况时，以“原莘庄镇”、“原莘庄乡”表示，或以“莘庄地区”统指现莘庄镇域范围。

图2 莘庄镇改革开放前的空间格局

Fig.2 The status of Xinzhuang town in the 1970s

资料来源：作者根据闵行区、莘庄镇资料自绘。

(2)改革开放初期，城市经济和乡镇企业进入快速发展时期，就原上海县域而言，这些发展的重点和中心仍然集中在与市区毗邻的几个乡镇，且建设用地绵延成片地与市区相连；在 1980 年代中期，这些毗邻乡镇中的部分地区先后划归中心城区的市区管辖。这一时期，莘庄镇零星地接受了极少量市区搬迁工厂（莘庄镇人民政府镇志编纂组，1986),新建的县办工业也数量极少，这些工厂的建设大部分都集聚在镇区的边缘。与此同时，乡（镇）办、村办企业开始快速发展，这些企业的分布受制于行政地域的划分，呈现孤立分散的状态。就整体而言，原莘庄镇办企业少，多与市属工厂相夹杂，集中在镇区内或周边；原莘庄乡办企业主要分布于沪杭铁路以南；村办企业分布在各行政村范围内，因此出现遍地开花的现象（图 3)。在上海县毗邻市区的乡镇划给市区后，一些县级机构和设施搬回县城，县的职工住宅也集中在县城建设，由此促进了莘庄镇区的建设，规模也有了较大扩展。从整个莘庄地区看，镇区较为集中紧凑，铁路南有成片开发，其他地区的建设用地则分散凌乱、星罗棋布。

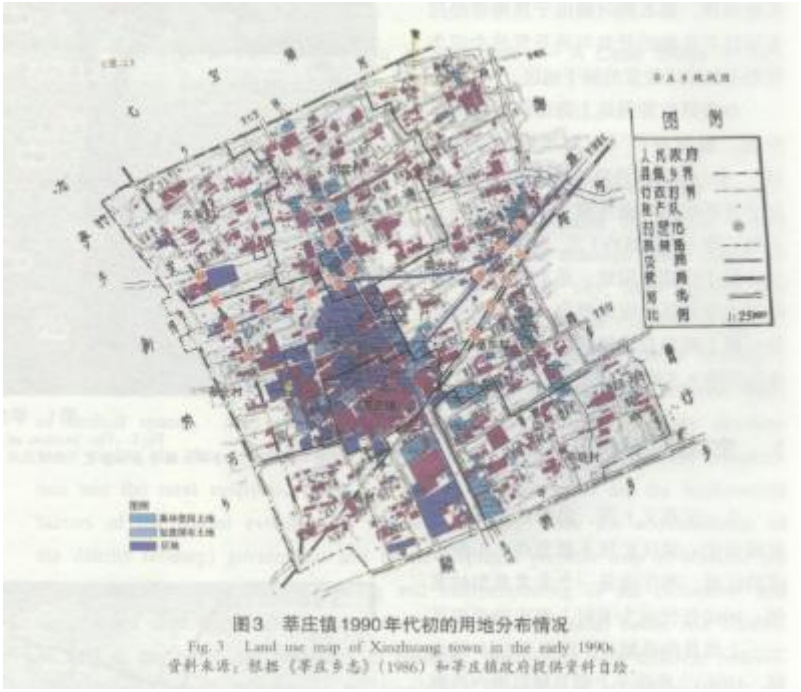

图3　莘庄镇1990年代初的用地分布情况

Fig. 3　Land use map of Xinzhuang town in the early 1990s

资料来源：根据《莘庄乡志》(1986)和莘庄镇政府提供资料自绘.

(3)1992 年闵行区与上海县合并建立新闵行区，随后，原莘庄乡和原莘庄镇合并组建成新莘庄镇，进而成为新闵行区发展的重点和热点而进入到大发展时期。与此同时，上海市在 1992 年之后也进入到快速发展时期，“一年一个样，三年大变样”是那时的口号，区域基础设施，如沪闵高架、沪杭高速公路、莘庄立交等相继建成使用，直接改变了莘庄镇的区位条件，而地铁一号线、外环线的开通则将莘庄镇置于上海城区的毗邻地段。在这两股力量的共同推动下，莘庄镇域范围内大量土地转变为建设用地，而且相较于以前任何时期，出现了大规模的集中成片开发，其中包括原上海县政府在区县合并前批准的大型居住区用地以及新闵行区成立后批准的居住区建设，这些居住区主要集中在镇域的东北和东南接近外环线的地区。此外，一些社队企业也转型成立了房地产公司，或独立或和其他外来开发企业一起通过土地出让方式进行房地产开发，这些开发相对规模较小，受原有用地和行政地域影响而呈相对分散的状态。在此时期，工业区也得到了较快的发展，在承接新的工业增量的同时，也推动了零星分布的工业向园区集中。到 2010 年前后，镇域内大部分用地已经转变为建设用地（图 4)。

图4　2010年莘庄镇土地权属分布状况

Fig. 4　The distribution of land ownership in Xinzhuang town, 2010

资料来源：作者根据闵行区、莘庄镇资料自绘.

(4)随着莘庄镇的区位条件变化及随之而来的土地升值，在 1990 年代中期就已经出现零星的在原工业用地上的二次开发，在进入新世纪之后这种再开发更为普遍。总体而言，1990 年代初开始的大规模居住区建设形成后均处于相对稳定状态，镇域内除政府行政、文化、公园等公共设施建设和围绕着地铁站周边的再开发之外，大规模建设较少，新增建设用地主要集中在镇域西侧铁路以西的狭长部分，而原先的工业用地、乡镇集体企业用地等，逐步转型进入再开发阶段。这种再开发，大致有这样几种情形：一是政府通过规划调整，将莘北工业区的部分地区调整为莘庄商务区，然后切分地块再进行建设；二是在原有成片的工业用地的基础上进行土地细分，单项用地规模缩小而开发强度增加，其中有些用地性质转变为商务办公或服务业使用，这在国有土地和集体土地上均有发生；三是对已开发的集体用地进行征收，转变为国有土地出让，这种再开发的土地使用性质仍然是工业用地，但实际使用已经转变为商务办公和服务业。

2 城乡用地二元体制下的空间演变特征

城市边缘区演变的一个重要特征就是农业用地逐步转变为建设用地，而在此过程中，城市、区县、乡镇、社队各种力量交相作用，形成了集体土地和国有土地相互混杂和穿插的格局。从莘庄地区的发展来看，在不同时期，这些不同类型的建设用地发展也具有一些各自的特征。

从国有土地的扩展来看，尽管在土地制度上设定了国有建设用地可以根据建设需要征用农村集体土地，即没有空间位置的约束，但由于上海在 1980 年代末之前，对近郊农业用地尤其是蔬菜地

采取了较强的保护政策，进而对征用农用地进行了较严格控制，因此，在相当长时期内，包括在计划经济体制时期和改革开放初期，莘庄地区的建设主要围绕着县城部分发展，此时国有土地主要集中在当时的莘庄镇区范围内。在镇区的核心地区有一些零星的县办和镇办企业，但几乎没有市办企业。上海市从 1950 年代末开始就陆续有一些工厂从市区外迁，其中有些迁建到了莘庄镇，这些工业主要集中在镇区东侧外围的沪闵路和七莘路的交接处，可以说是占据着与市区联系通道的咽喉，但始终与原莘庄镇的建成区相结合。改革开放后城市工业发展和外迁增加，市办工业也主要集中在该地区，而在该地区县办企业和乡镇办的企业数量较少，有一些因征地安排吸收的劳动力而兴办的集体企业参差其中。此外，有个别的市办工业布置在镇区建成区的西侧，此处随后兴办了一些县办工业，但并无乡镇办工业。

1980 年代中期，上海市的行政区划调整，原上海县原先临近市区的一些乡镇划入市区范围，因此，当时的上海县政府加强了县城的建设，一部分县级机构和设施从原先毗邻市区的乡镇搬回到莘庄镇进行建设，新的县级机构和设施也开始有较大规模建设。这类建设主要集中在原莘庄镇的范围，在原建成区范围内进行旧城更新并在此基础上向南北扩展。1990 年代初，上海县政府批准在镇域南北区段设立集中的工业区，在其东北部征地建设建设职工住宅区，由此开始了相对集中的成片开发态势，也为随后进入快速发展时期奠定了基础。这些成片开发用地均跳离了原镇区而选择了镇域中相对开发程度低、村庄少的边缘地域，形成了与原镇区相脱离的外围连续建设地带，这里既有经济理性的因素，如征地建设成本低，东北部的居住区距市区近（与计划中的城市外环线相毗邻）等，也有拉大城区建设骨架的考虑，但无论如何也有“争地”的嫌疑(此时，区县和乡镇即将合并)。就整个莘庄地区而言，出现了镇区外扩和沿边发展并存的态势。在此同时，由于沪杭高速公路上海段的建设在现莘庄镇域北

部斜穿，避让了已有的城镇建成区，但同时也将整个镇域划分成了三个东西向的片段（不计被外环线划入的小部分地域），即沪杭铁路南，沪杭铁路北沪杭高速公路南的中间区段，以及沪杭高速公路北。在此基础上，形成了北部区段东为居住区、西为工业区，中部区段为老镇区和县级机构和设施的集中区，南部中为工业区、东为居住区的基本格局，在各个地区中各种类型的所有制形式相互交织。

改革开放后，乡镇、村队企业全面兴起，莘庄镇作为上海市大工业基地的近郊地区，各种乡镇企业蓬勃发展，其中以工业和仓储为多。乡镇企业的建设不改变集体土地的所有权属性，尽管有县和市的规划管理制度，但受土地权属制度的局限，村队办的企业在本村或本生产队的地域范围内、乡办企业在乡的行政区域内安排。乡镇企业发展的政策本身并无明显的空间特征，

但由于与土地制度相捆绑，跨行政区安排带来土地和收入分配上的难题；再加上莘庄乡和莘庄镇位处大城市近郊，乡镇企业兴办的诉求和社会需求极大，因此村村办企业的现象突出，而上海近郊农村人口密度高、村辖地域范围小，由此出现了在整个地区内建设用地遍地开花的状况。形成了市属企业集聚在镇区东部近沪闵路转弯处、县办企业分布在镇区的西侧和北部、镇办企业主要集中在镇区东部市属企业集中地区、乡办企业集中在铁路以南地区、村办企业相对均质地分散在全镇域范围的基本格局（图 5)。

图5 莘庄镇域内市办、县办、乡（镇）办、村办工业的分布情况

Fig.5 The distribution of various levels factories in early 1990s

资料来源：作者根据闵行区、莘庄镇资料自绘

1990 年代初，上海开始进入快速发展时期，区县、乡镇合并后的新莘庄镇结合城市交通设施的建设进入了全面城市化的建设。在上海市房地产业大发展的背景下，各类房地产公司都将目光聚焦于城市近郊区，分别采用与乡镇村队企业合作或者直接以土地协议出让或者后来的土地招拍挂等方式获得开发土地。这些建设首先填补了原镇区以东地区的非建设用地，同时，部分村办企业转型或与外来的开发公司合作将原有企业土地进行房地产开发，部分乡镇办企业的用地由工业转变为商务办公和商业服务使用，但整个地区的功能分布格局并未发生大的改变。

3 争取发展权利是各阶段空间演变的动力

城市边缘区通常都是各种力量的角力场，这里既包括政府与市场，也包括各级政府之间，从而形成市、区（县）、镇（乡）、村以及市场企业之间错综复杂的关系。各种力量的主体在不同时期依据国家和地方的各类制度和政策，寻求扩展各自的发展权利而落实相应的发展空间，从而推动着地区空间格局及其特征的演变（冷方兴，孙施文，2017)。

在计划经济和改革开放初期，在现莘庄镇范围内的发展权争夺主要表现为围绕着市属企业的征地而展开。由于市属企业上交利税并不属地，但相当多的服务要有县里提供，尽管会带来一些补贴或采用购买服务的方式，因此县级政府大多持有排斥性的态度，这也是市属企业在县城中也都位于相对比较边缘的位置（与县属企业相比较)，且与所在城镇有所区隔的重要原因。而另一方面，市属企业欲征地地区的村民通常会予以支持，因为根据国家有关规定，国家机构和国营企事业单位征用农村土地进行建设（即由集体土地转性为国有土地），需按比例吸收劳动力，并为这些吸收的劳动力进行就业安置或兴办城市型的集体企业，这会为当地居民提供改变户籍、提供就业机会以及为村里的其他居民提供其他发展资源。此外，由于征地范围所涉及到的村民住宅、社队企业或乡镇企业等，根据规定也需在所在的村、乡的范围内另行择地予以安置，而在乡镇企业未全面兴起之时，

一些国有生产性企业、尤其是市属企业进行征地时，许多被征地的村甚至乡政府从其自身发展出发，要求征地单位为其提供资源，供其建设社队、乡镇企业以作为补偿等。这些社队企业通常都会集聚在被征地的建设用地周边，从而形成一个用地面积较大的国有企业用地（即国有土地）周边集聚着若干个占地面积较小的社队企业（集体土地）的状况。随后若有其他企业要在此处进行征地建设，一般会避开这些已有的社队企业用地，因为如果要征用这些社队企业用地，就需要为村办企业在该村的范围内、乡办企业就在该乡的范围内另行择地建设，征地单位要为这些新的建设用地补偿相应的费用并承担社队企业搬迁、建设的费用等。而且，新的征地建设用地周边也会需要设立一些新的集体企业和社队企业。由此在莘庄镇区的东部可以看到，尽管一些工业用地相对集中，但不同所有制的用地相互交织在一起。尽管在建设初期用地功能相对一致，但随着后来的发展，就出现了土地使用功能上的混杂。这种依附于成片集中征地发展零星的村属企业的做法，在后来也时有出现，比较典型的是莘北工业区大规模征地后，在西侧条带状用地和铁路以西的地区，基本上是由村集体经济组织以不同方式逐步零星建设的（图 6)。

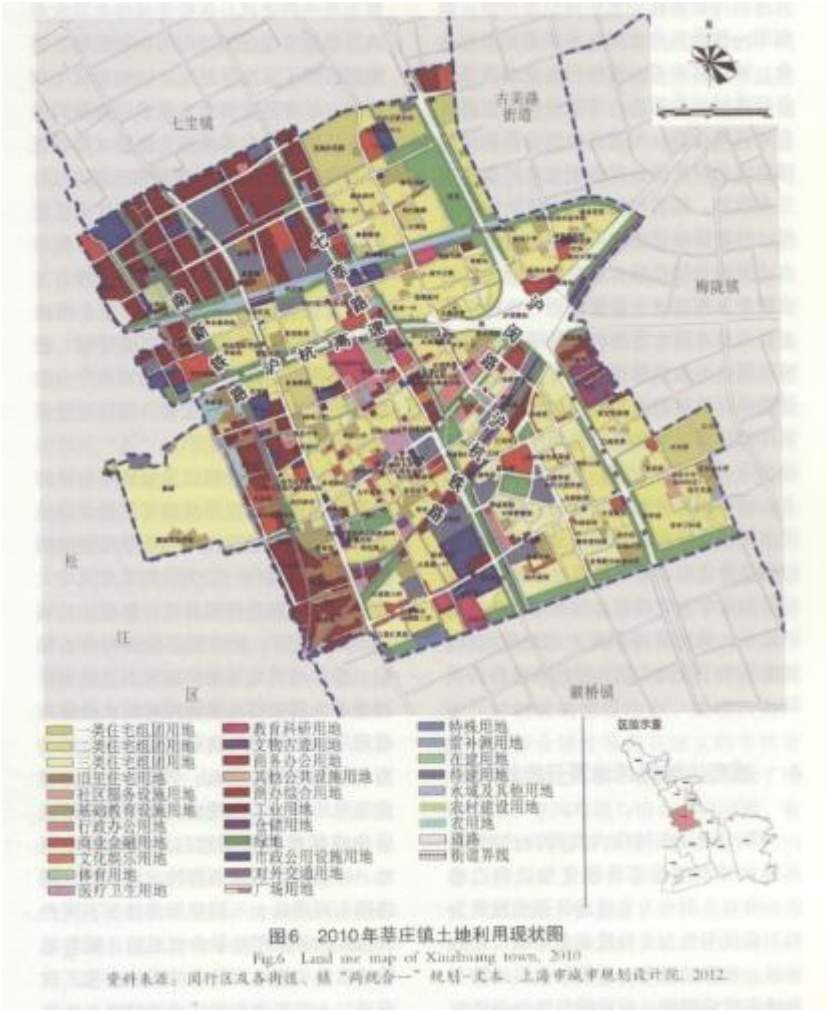

图6　2010年莘庄镇土地利用现状图

Fig.6　Land use map of Xinzhuang town, 2010

资料来源：闵行区及各街道、镇"两规合一"规划-文本，上海市城市规划设计院，2012.

改革开放全面推进尤其是市场经济体制建立后，围绕着土地使用的发展权争夺向多层次、多元化方向发展，而且各类参与主体从最有利于自身需要出发参与到这种争夺之中。就总体来看，莘庄镇在此期间并无大规模的市属生产性企业入驻，因此，与上海市郊一些以央企、市属工业集中地区（如宝山区）所表现出来的特征有所不同，但与上海外环线沿线的大部分地区具有一定的共性。从莘庄镇的实际情况看，大致有这样几种情形：

(1)市属项目主要是城市的市政基础设施和公共服务设施。一方面是因为是市属建设项目，另一方面又是重大基础设施和公益性的设施，因此，在选址和土地征用上具有强制性，其安排主要考虑了系统性的完整而较少顾及对当地具体性的影响，特别

明显的是外环线、沪杭高速公路等，如莘庄镇的一小部分地区被纳入到外环线以内；沪杭高速公路在原先沪杭铁路以北比较完整的地区中部横贯而过，从而与沪杭铁路一起将莘庄镇域割裂成南、中、北三个条带形地区。铁路外环路也在镇域西侧边缘通过，留下了较为狭长的零星用地。

(2)区（县）政府在城市边缘区的发展权配置中扮演着极为重要的角色，尤其在莘庄镇这样的县城或区人民政府驻地镇。一方面，区（县）政府通过贯彻执行国家和上海市的政策和规划，并将其与地方事务相结合而制定相关的政策或推动其实施，同时制定地区发展规划并在行政管理中充分争取和发挥区(县）、乡、村的权益，从而发挥着承上启下又作为地方利益的代言者的角色。其次，区（县）政府又作为地方社会经济实体的集合而参与到具体的争地过程之中。在此过程中，对国家和城市在本行政区安排的项目，则代表地方利益进行讨价还价，尽管这些项目依附于较高的威权，但可以借力和搭便车，甚至可以提出一些相应的条件来达致自身的目的；对本级的项目，则可以在区域范围内选择最为便利的地点，对所涉及的镇(乡）、村用地则运用行政权力另行调剂安排，比如原上海县办企业相对集中布置在沪杭铁路南、沪闵公路东的地区内，与莘庄乡办企业共同争夺该地区的开发权；而对镇（乡）、村以及市场中的企业的用地开发建设要求，则在行政审批与管理过程中作出选择，合谋或者挤兑。这里举几项比较典型的事例：一是在原上海县和原闵行区即将合并成新闵行区之际，原上海县政府在原莘庄乡范围内最接近市区、在当时也是拆迁量最少的地区，批准数块较大规模的建设职工居住区的用地，由此拉开了在原莘庄镇区之外的大规模成片建设的序幕。二是新闵行区成立后，配合上海市地铁一号线的建设，区政府提出自筹部分资金建设延伸线至莘庄，并采取先征地后赔、补偿等方式加快建设步伐，保证了一号线南延伸段与主线差不多同时建成，并在短期内与主线贯通运营，由此推动了莘庄镇的空间重构，使莘庄镇成为当时上海城郊房地产开发的热土。三是上海市总体规划中确定的外环绿带，在莘庄地区可以说是实施程度较差的。四是通过组建区属投资公司，成片征用农村土地建设工业园区，然后再切割分配给各村的实业公司，由各村实业公司处置。因此，有的通过招商、经土地转让后建设起生产性企业，有的自己建设简易厂房、仓库出租，有的开发成其他用途。随着上海市产业发展和相关政策的转变以及对工业区土地使用集约化的要求，闵行区将原莘北工业区的一部分用地划定为莘庄商务区进行建设，鼓励在不改变土地使用权属的情况下进行二次开发。

(3)(乡）镇政府在行为方式上与区(县）政府有相似之处，在国家征地中维护村社和本级的利益，尽可能地争取更多的资源；且实体利益更加明确，在不同时期兴办各类企业参与到争地的过程中：在乡镇合并前，莘庄乡办企业主要集中在铁路以南、沪闵公路以东地区；在乡镇合并后，莘庄镇不仅接受了原乡办企业，并兴办了一些新的镇办企业，由于此时莘庄进入集中建设时期，成片的居住区和工业园区建设以及村办企业的大规模兴建，因此，一些镇办企业开始利用一些分散的用地进行建设，同时在区办的工业园区中设立相应的生产型企业，同时，镇政府支持并鼓励村集体经济组织在工业园区中获得土地。

(4)村集体经济组织在不同时期的作用有较大的差异。在改革开放初期国家发展乡镇企业、社队企业政策的推动下，莘庄地区的乡、村级企业也得到了快速发展。由于原莘庄镇的范围狭小而且主要为县城的功能，镇属企业发展动力不足、发展缓慢，而原莘庄乡的乡办、村办企业发展迅速。在此时期，乡办、村办企业已经改变了过去主要依附于市、县属企业征地建设而兴办的格局，首先是利用原先所属的副业用地，改造成企业用地；在此基础上根据国家政策，申请设立各类新企业的用地，由于村办企业相对规模较小且由于上海长久以来对农用地实行较严格的控制（尤其是针对乡镇企业)，因此这些村办企业大多利用村集体用地中的边角用地，或利用一些非高产农田、非蔬菜地兴办企业。就总体来看，这些村办企业散落在各行政村的范围内，零散分布，但通常靠近各级公路，尤其在沪闵公路和七莘路沿线相对集中，但各用地之间也是相互离散的。随着村级集体经济的快速发展，村集体经济组织以各类实业公司的方式开始普遍形成，并在快速城市化的进程中发挥出极为重要作用。这种作用主要表现在两个方面：一是随着莘庄镇域范围内的大规模成片开发，原生产队撤销或行政村的生产组织功能消解，村集体经济组织成为原村民的经济依托和福利支持，另一方面，在这样的基础上，村集体经济组织归集起分散的集体用地并通过经营集体用地等资源参与到市场竞争之中，有些则通过组建新的公司等方式参与到国有土地使用权的转让出让中，从而获得国有土地的使用权，如在莘北工业区中就大量存在这样的现象。

4 城市边缘区用地再开发的特征

莘庄地区在城市大发展的过程中，逐渐从城市的近郊区演变为城市边缘区，由农业用地为主的地区逐步发展为城市建设用地为主并进而全面城市化的地区。在此过程中，不仅农业用地转变为城市建设用地，而且随着区位条件的改变和社会经济的发展，在建设用地上也经历了各种改造和再开发，如果仅从土地使用方式上看，有些用地甚至经历了四、五次的改造和重新建设。正是在建设用地不断扩张和内部不断改造的过程中，造就了当今莘庄镇的空间格局状况。

纵观这三十多年来的变化，莘庄地区的建设用地再开发呈现出这样一些特征：

(1)居住用地处于相对稳定状态，建成后持续作为居住用地使用至今，极少有再开发活动发生，尤其是成片开发建设的居住小区。对于农村住宅，在 1990 年代以前，因征地等需要搬迁村庄的，多采用在所在村范围内另行择地安

置宅基地的方式，这些宅基地此后大多为其他城市建设所征用或由村集体经济组织进行了房地产开发。1990 年代中期以后，村庄拆迁安置也多采用集合式住宅，其用地也大多采用先征用（即转化为国有土地）后再行建设和安置使用，这些集合式住宅一旦建成，也处于稳定状态。1990 年代以后，一些村集体组织通过联合外来房地产开发公司或者自主成立开发公司，利用原村办企业用地(无论采用事前或事后补办法定手续）进行住宅项目的开发建设，尽管其中一些用地在之前用途多有变化，但住宅建成后在用途上均未有改变。

(2)区政府设施以及由政府主导的开发建设，对业已形成的零星建设用地进行合并具有重要作用。从莘庄镇的用地现状看，具有一定规模的成片用地大多分布在镇域的外围地区，如成片的居住区和工业区；而在镇区的相对中心部位，整体的用地规模相对较小且较为零碎分布，其中用地规模相对较大的多为政府用地，包括区政府办公用地、区政府各部门的办公用地、学校和文化体育设施用地等。这些用地大部分是原镇区居住或其他建设用地以及部分农业用地，经土地征用或划拨转变而来的，即将原不同用途、不同使用者甚至不同产权属性的分散用地整合而成的。随着地铁站建设和使用而导致的区位改善，政府通过土地征收和出让或鼓励原土地使用者进行改造，使该地区的用地大多都经历了全面的改造，有些用地在土地使用性质、开发强度等方面经历了两次以上的改造。政府主导建设的工业区也大致经历了这样的过程，即将不同功能和性质的用地整合成统一征地的、整幅的工业用地，所不同的是，工业区用地随后又批租给不同的企业使用，由于企业发展的差异性，导致在地块再分基础上出现多种形式的破碎化现象，这种状况在莘北工业区尤为明显。这主要是在工业区设立之后，镇政府鼓励村集体经济组织从工业区获取土地，村集体经济组织在各地块获得支配权后，经过多轮土地再分、使用功能改造或再开发，出现了多种功能并存的局面。

(3)市属企业用地原先都为生产性的工业用地，且位于现莘庄镇的中心部位，因此在 2000 年后相继进行了再开发或内部调整。其中一些市属企业如上海民族乐器一厂、上海电声厂等，结合上海市产业政策调整和改制，由其上级集团公司采用国有土地使用权转让或土地调换等方式改变土地权属，由房地产公司或区属投资公司进行住宅或商业用途的再开发；另一些企业如上海医用光学仪器厂，则利用所使用的土地和房屋，通过空间整治改变原有的纯粹生产功能，向服务业转变，兴办了乾锦创业园。从这些变化看，相较于该地区工业用地变化频繁的特点，这些市属企业用地的改造和再开发极为单一和明确，在权属或土地使用方式改变之前持续作为原企业的生产使用，在权属或土地使用方式改变之后则作为商业服务、居住等使用。

(4)乡镇企业及村办企业用地改造频繁，使用功能变化多，尤其是在村集体经济组织所掌控的集体用地上。就总体而论，莘庄地区在改革开放初期兴办的乡镇、村社企业，除部分承担为国营企业加工生产之外，相当数量的村办企业主要以土地出租的方式承接仓储、堆场服务。进入 1990 年代后，部分企业通过与房地产商合作或者自主转型为房地产公司进行住宅建设，但大部分企业则通过改造建设标准厂房为加工工业提供出租厂房，也有一些则向批发市场、集市贸易等方向发展。2000 年后，一些工业用地开始向商务办公以及多功能的方向发展。有两个案例可以较为详细地反映这个过程：一是由区投资发展公司征用了成片土地建设的莘北工业区，在征地之初就在工业区西侧留有村办企业用地，供村集体经济组织发展使用。工业区在完成了路网和基础设施建设后，区和镇政府鼓励和支持周边一些村实业公司入驻园区，划拨了部分土地给这些村实业公司。这些村实业公司在获得土地并进一步细分土地之后，有些通过招商引资进行合作建设，有些建设简易厂房进行出租，有些则转让了土地使用权

等；在使用方式上，有些作为生产性的加工生产使用，有些仍作为仓库堆场使用，经过十多年的几轮改造，近十年中有相当数量的用地逐步改造为商务办公等使用，闵行区政府也适应这种变化，将其中的部分用地划定为莘庄商务区。二是在莘松路侧的成片集体土地（约 250 亩），最先由村实业公司用作仓库和木材堆场以及园艺场和珍稀动物养殖中心；之后由村集体出租部分土地建起大棚兴建建材市场、花鸟市场等，并不断扩张；到 2010 年前后，乐购大型超市、两家汽车 4S 店、商业广场、餐饮和休闲娱乐业、商务办公楼等等逐步入驻，成为一个地区性的大型商业服务中心。

5 结论

城市快速发展时期，大城市边缘区通常是最具活力的地区，这不仅表现在变化快速和涉及面广泛，而且也反映在这种变化的错综复杂。这里既有城市向乡村的渗透，也有乡村向城市的转换，城乡对照并不只在设施和用地方面；城乡各种力量在有限的地域相互竞争，伴随着政策和社会经济关系的潮涨潮落，错落破碎地交织起表面毫无逻辑性的空间格局；土地使用的快速变换和地块的分分合合，变化之快、与频繁都在纯粹的城和乡之上，也同样折射出地区活力之外的不稳定性。这些都是边缘区研究的困难之处。本文仅从空间研究角度，通过莘庄镇的案例，揭示出这类地区的一些特征和值得继续关注的内容。

首先，城市边缘区是不断生成的，城市扩张的力量和边缘区所在的地方的响应共同发挥着重要作用。从莘庄镇的具体案例来看，城市扩张以及城市设施的侵入是个重要因素，但其所产生的影响则有赖于当地各级政府及村级组织的回应，其中（乡）镇政府以及村级组织的顺势应变发挥着基础性的作用，而区(县）政府作为其间的枢纽角色尤为重要。该地区的成片开发始自原上海县政府在区县合并前批准的几幅居住小区用地和设立工业区，这些用地在当时属于前不靠市区后不连镇区，但在后来的房地产热潮中充当了节点和锚点的作用；

该地区整体的向城市化转型得利于区政府主动投资引入城市轨道交通的延伸线，尽管此时莘庄镇地区与上海市城区仍间隔有一定距离。随着居住小区的成片开发和轨道交通的开通，上海城市建成区向莘庄地区的扩展要早于、快于其他方向，从而在当时的新边缘区的形成中占尽先机。与此同时，也应当看到，在边缘区城市化进程中，行政建制与管制的方式对该区域的发展有着重要作用。即使是区县合并后形成的闵行区，相较于市区的区，在建制、机构设置以及管理权限和管理方式上仍然带有较强的郊区“县”的特征，镇的建制与市区的街道也在地区发展事务上存在权限上的极大差异，这是莘庄地区能够在一定时期超常发展的非常重要的基础。

其次，大城市边缘地区的空间破碎、凌乱是有多种原因造成的，这些地区在相当长时期内是城市的活力地区，有限的空间范围内集聚了各方力量并且不断角力，它们遵循各自的需求和逻辑争夺自己发展的资源，从最有利、最容易的地方入手，由此造成了空间的混乱，并产生长久的影响。比如，莘庄镇在被既有的沪杭铁路以及外环铁路线分割的情况下，沪杭高速公路和城市外环线再次切割镇域范围，这一类的设施都是在城市整体结构中进行布局安排的，对当地未必带来有利的方面，但其负面效应却是需要由边缘区来承受的。但另一方面，这也为当地政府在与市政府的谈判中获得更多的筹码以谋取更多的发展资源和其他的政策支持。而市属企业、县级机构和县属企业、乡镇企业等也都在区位、土地成本、建设便利性等方面寻找最有利的空间发展资源，从整体看，层级较高者在用地上更具独立性、掌握更多的主动权，层级较低者对此具有一定的谈判空间，其用地多具有从属和填补缝隙的特征。从早期的村办企业和后来的村集体经济组织的用地分布看，除改革开放初期兴办的企业占据较独立的地块外，后来的企业大多分布在各成片用地之间；而那些相对独立地块的村办企业在后来的征地中大多已经消失或者被迁址到国有土地之间村集体

用地相对集聚的地方重新建设，所以在一些地块上可以看到有成组成群的不同的村集体用地。在市场经济体制下这些用地有一些归并，也有一些在企业转制尤其是转型进行房地产开发时进行了合并，但其相互之间的隔离仍然是有迹可循的。

第三，参与边缘区空间资源争夺的各方力量的背后都有相应的政策作为后盾，因此，尽管表象上看似杂乱甚至充满着矛盾，但其背后都有其不得不为的合理性存在。通过对莘庄地区发展历程的剖析和对支撑各类建设行为开展的社会、经济、产业等相

关政策的分析，可以很清晰地看到这些发展政策所产生的空间效应，而边缘区现实状况恰恰就是这些政策在有限的空间地域范围内相互叠加、互动以及其产生的回荡效应的结果。源自于不同的部门、基于不同发展逻辑的政策，支持着各种类型的发展行为，而每个发展政策都涉及到资源配置，对相关的建设内容、规模以及产权、经济合理性等都有独立的考核要求，而政策之间的不相融合也导致了用地选择、空间布局与组合上的困难。有些政策的内容看似较少涉及空间的内容，但实际上却有着极强的空间制约性，如鼓励乡镇企业、社队企业发展的政策，由于其涉及到乡镇和社队的行政区域，从而导致这些企业用地遍地开花现象的出现。再如，上海鼓励工业节约集约用地、鼓励发展 2.5 产业的政策，即使这些工业用地都集中在工业园区，也同样产生有些企业转型了，有些企业有良好的生产潜力和社会需求而在继续生产，那么相互之间也会产生干扰和矛盾。第四，从城市边缘区发展历程的实

证研究中可以看到，不同属性、不同用途的用地的变化节奏各不相同，各种不同频度的变化及其不同的再开发方式相互交织在一起，是导致该类地区错综复杂的重要原因之一。从农业用地转换为建设用地，基本上都是选择比较纯粹的农田而跳过村庄和已有的副业设施，在特定的条件下还选择远离已经开发地区，因此，蔓延式、蛙跳式发展模式并存，在建设开发不断普遍化的情况下，由村、镇级设施或企业为主体的填补式模式发挥主导性的作用。从建设用地的演变来看，除成片开发的居住区建成后较少大的变化外，普遍存在市、区(县）、（乡）镇、村属土地的改造频度逐次提升，市、区级开发项目合并土地的能力较强，而镇、村级项目和开发则更多呈现出不断分析其原有土地的状况，从而导致用地的进一步破碎化。

参考文献

[1]班茂盛，方创琳.国内城市边缘区研究进展与未来研究方向⑴.城市规划学刊，2007⑶：49-54.

[2]崔功豪，武进.中国城市边缘区空间结构特征及其发展以南京等城市为例[J].地理学报，1990,45(4):399-410.

[3]方晓.浅议上海城市边缘区的界定地域研究与开发，1999(4):65-67.

[4]顾朝林.中国大城市边缘区研究[M].北京：科学出版社，1995.

[5]冷方兴，孙施文.争地与空间权威运作个土地政策视角大城市边缘区空间形态演变机制的解释框架[J].城市规划，2017⑶：67-76.

[6]李强，严金明.武汉市城市边缘区村镇发展模式与土地利用政策研究[J].地理与地理信息科学，2012,28(2):76-79.

[7]容玥芳，郭思维,张云峰.城市边缘区研究综述⑴.城市规划学刊，2011(4):93-100.

[8]上海县莘庄乡编制组.莘庄乡志[M].上海:上海县莘庄乡人民政府，1986.

[9]莘庄镇人民政府镇志编纂组.莘庄镇志[M],上海:上海县莘庄镇人民政府，1986.

[10]王孝俭,上海县志编纂委员会.上海县志[M].上海：上海人民出版社，1993.