

# 世博会对上海城市空间结构转型的影响分析

## Analysis on Characters and Influences of Spatial Structure Transformation in Shanghai

王 郁

上海交通大学国际与公共事务学院公共管理系副教授、博士

### 摘要

上海作为地区及全国的经济中心城市，自 1990 年代以来城市改造和建设飞速发展，但近几年来随着上海中心城区开发强度过高所带来的种种问题逐渐显现，如何调整城市功能布局、形成合理的城市空间结构已经成为城市总体规划和发展战略的中心课题。在今后的一段时期内，世博会的筹备和举办必然是影响上海城市功能增强、城市空间结构转型的一个非常重要的因素。本文将根据区县一级的城市建设与人口分布等相关统计数据，总结 1990 年代至近年来上海城市功能郊区迁移的特征，分析世博会因素将会对城市功能迁移以及城市空间结构转型产生的影响，解剖其中存在的主要问题，以期为下一步的政策制定和研究提供分析的基础和依据。

### Abstract

This paper aims to analysis transformation of spatial structure in Shanghai from 1990s, highlight its influences on suburbanization, and provide new viewpoints of policy perspective after discussing the problems in urbanization process of surrounding rural areas and identifying its attributes.

### 关键词

郊区化，空间布局，城乡协调

suburbanization, spatial structure, balance between urbanization and rural development

## 1 前言

世界博览会被称为体现各国综合实力以及展示经济、科技和文化最新成果的“经济奥林匹克盛会”，是推动经济和社会发展的“加速器”。申博的成功，是上海的最大机遇；筹备世博会，也将成为上海加快发展的助推器。当然，机遇与挑战、利益与风险总是同时存在的。

随着城市的不断发展，各类主要城市功能向郊区转移似乎已经是大城市发展的一种普遍规律和趋势，但是由于各城市经济、社会结构、发展路径和空间形态的差异，城市郊区发展的机制、过程以及出现的问题也各有不同，对于城市空间结构转型的影响也各不相同。上海作为地区及全国的经济中心城市，自 1990 年代以来城市改造和建设飞速发展，但近几年来随着上海中心城区开发强度过高所带来的种种问题逐渐显现，如何调整城市功能布局、形成合理的城市空间结构已经成为城市总体规划和发展战略的中心课题。在今后的一段时期内，世博会的筹备和举办必然是影响上海城市功能增强、城市空间结构转型的一个非常重要的因素。

本文将根据区县一级的城市建设与人口分布等相关统计数据，总结 1990 年代至近年来上海城市功能郊区迁移的特征，分析世博会因素对城市功能迁移以及城市空间结构转型的影响，解剖其中存在的主要问题，以期为进一步的政策制定和研究提供分析的基础和依据。

## 2 世博会对城市功能发展的影响

筹备和举办世博会最直接的效应是促进国际经济贸易和旅游业的快速发展，商业贸易、旅游餐饮、交通运输、传媒设计、通讯电信、金融咨询等产业将是世博会最先显露商机的领域，而与此相关的众多服务业的商业机会更是难以预测，这些连锁推动效应将会推动上海的产业结构向更高层次的提升和优化。世博会址 400 公顷面积上 30 亿美元直接投资所蕴含着的巨大商机及其带来的巨额国内外投资将会产生的经济效应，将会造就上海经济发展的又一次飞跃，同时，上海作为特大型城市的集聚和辐射功能将得以极大的增强，并由此带动长江三角洲整个城市群的发展。

其次，世博会将对城市中心区的改造产生直接的推动作用，为进一步的城市

改造和发展注入活力。世博会址位于今后城市重点改造和发展地区的中心，一些污染严重的企业将被国际交流、旅游、文化、教育等新兴产业设施所取代，一些待改造的危棚区将被配套设施完善的新型社区所取代。世博会的城市建设效应不仅将使举办地的城市中心区面貌大为改观，同时还将随着搬迁的企业和居民向周边地区延伸，带来新一轮的区域房地产开发热潮。

第三，筹办世博会将使得城市基础设施、尤其是交通基础设施建设出现一次飞跃发展。除了计划中的城市轨道交通、洋山港区一期、浦东机场二期、崇明通道及中环线工程等大量的大型基础设施建设项目以外，联系浦江两岸的隧道、桥梁、轨道交通、城市快速交通系统等现有设施改造项目的实施将会进一步改善城市基础设施条件，大大提高上海城市交通容量和运输能力，市民出行的速度和舒适度将明显提高。配合世博会场馆建设而开展的城市绿地网络规划的实施，将使上海初具花园城市的风貌，上海的工作、生活环境质量将得到极大的提升。

可以说，世博会的举办将给上海建立世界级城市所需要的产业体系、基础设施体系及城市功能结构的调整，带来不可低估的影响，使上海成为世界上更具有吸引力、更适宜居住的城市。

### **3 城市空间布局转型的主要特征**

#### **3.1 各类主要设施的迁移特征**

根据 1994 至 2001 年各区县工业房屋建筑面积的统计分析中可以看出，1995 年左右工业类房屋建筑面积的减少主要出现在黄浦、卢湾、徐汇、静安的中心区，而 2000 年以后的数据反映闵行、嘉定、金山、青浦四区工业建筑面积增长率较高，反映出近年来的新增工业建筑主要分布在这四个远郊区，而浦东新区的工业房屋建筑面积也有明显上升。

同时，仓储类设施的迁移趋势也反映出与工业设施相同的空间特征。到 2001 年为止，工业类房屋建筑面积总量最高的区依次为杨浦、宝山、闵行、嘉定，仓储类房屋建筑面积总量最高的区依次为宝山、闵行、杨浦、虹口、普陀。数据分析结果说明了，这一时期工业与仓储类设施迁移的主要方向为郊区的闵行、宝山、嘉定这三个区。

1994-1998 年期间徐汇、静安、长宁三区的商务办公类建筑面积已超过老中

心区—黄浦区，但 1997、1998 年之后浦东新区和黄浦两个中心城区表现出更高的增长率，卢湾、徐汇、闸北这三个城区和金山区的商务建筑增长率也较高，而郊县城区不仅在总量上差距较大，而且在增长率上也未有突出表现。从以上变化特征可以看出，虽然在 1998 年以前商务办公设施出现向徐汇、静安、长宁三区迁移的趋势，但在 1998 年之后，随着黄浦（包括原南市区）与浦东新区的开发强度加大，商务办公功能开始再次进一步向这两个中心区聚集，目前商务办公类房屋建筑总量最高的区依次为浦东新区、黄浦、徐汇和长宁，商务办公功能向郊区迁移的趋势并不明显。

各区县居住类房屋建筑面积的变化特征主要表现为，全市除黄浦区在少数年度内出现负增长之外，基本上均表现出正增长；其中，闵行、松江、宝山、嘉定、浦东新区这五个区近十年的居住房屋建筑面积在相同时期内持续保持年 10% 以上的高增长率，而黄浦、徐汇、杨浦等中心区和金山、青浦等远郊区的增长率则相对偏低，1994-2002 年期间平均年增长率最高的区县是闵行、松江和宝山这三个郊区，2002 年底居住类房屋建筑面积总量最高的区县依次是浦东新区、闵行、徐汇、杨浦。这反映出 1990 年代以来随着郊区房地产开发的加速发展，城市居住功能也正在从中心区向外环线周边的城区迁移，形成的新居住区主要在西南部的闵行、徐汇和松江一线、东北部的杨浦和宝山、嘉定一线，西部的浦东新区一线，但是迁移的范围仍局限于外环线以内的近郊城区。

1994-2001 年各区县文教类房屋建筑面积的高增长主要表现在闵行、浦东新区、宝山、嘉定、青浦这些郊县城区，其中平均年增长率最高的区是闵行、金山、嘉定和宝山，而其他中心城区内的增长均十分有限。总体的增减趋势明显地反映出文教类设施从中心城区向部分远郊区迁移的趋势，这主要是来自于这些地区内大学城等开发建设项目的影响。

表 1 1994-2001 年商务办公类房屋建筑面积年度增长率

	黄浦 区	卢湾 区	徐汇 区	长宁 区	静安 区	普陀 区	闸北 区	虹口 区
1994-95	3.4	8.2	13.2	7.3	2.9	9.7	25.7	2.0

1995-96	15.9	5.0	3.4	36.0	-2.1	15.4	31.2	21.3
1996-97	15.6	18.4	6.6	21.9	38.4	22.3	11.5	6.9
1997-98	14.9	54.7	35.7	18.7	48.7	17.7	0.7	9.0
1998-99	39.6	5.7	13.6	2.2	10.6	10.2	32.1	8.2
1999-00	3.3	7.9	5.7	4.6	4.1	9.2	5.0	7.2
2000-01	4.0	12.6	8.1	5.0	1.8	7.7	5.3	4.3
平均年度 增长率	13.2	15.1	11.9	13.1	13.5	13.1	15.3	8.3
	杨浦 区	闵行 区	宝山 区	嘉定 区	浦东 新区	金山 区	松江 区	青浦 区
1994-95	7.4	14.8	65.5	8.2	42.5	/	/	/
1995-96	5.0	8.6	33.8	12.3	-8.1	/	/	/
1996-97	4.7	3.9	7.0	15.1	79.7	/	/	/
1997-98	5.4	-3.8	10.6	15.3	-36.1	41.5	/	/
1998-99	10.3	2.6	13.2	10.8	138.8	4.3	2.9	/
1999-00	10.1	2.6	10.8	9.1	15.3	14.6	5.6	4.1
2000-01	1.4	97.5	-3.3	6.3	49.6	13.6	5.3	5.9
平均年度 增长率	6.3	14.6	18.0	11.0	29.8	17.8	4.6	5.0

数据来源：《上海统计年鉴》，下同

表 2 1994-2002 年居住类房屋建筑面积年度增长率

	199 4-9 5	199 5-9 6	199 6-9 7	199 7-9 8	199 8-9 9	199 9-2 000	200 0-0 1	200 1-0 2	平均年度 增长率
黄浦 区	-1. 7	2.3	-3. 9	3.6	2.9	1.9	-0. 7	2.1	0.79
卢湾	1.1	1.1	5.5	9.8	10.	1.4	2.7	8.9	5.07

区					5					
徐汇区	11.9	4.9	34.3	13.1	6.2	5.7	3.7	2.4	9.90	
长宁区	9.4	9.4	8.9	2.6	3.4	5.6	11.0	8.1	7.25	
静安区	1.6	0.2	4.6	8.7	4.1	4.9	4.1	4.4	4.04	
普陀区	3.1	7.9	13.4	32.6	10.8	5.2	6.9	10.2	10.94	
闸北区	4.8	8.6	3.0	0.4	7.9	-1.1	7.2	9.0	4.91	
虹口区	5.2	7.2	3.1	9.5	0.8	4.2	5.1	11.0	5.73	
杨浦区	8.8	15.0	17.6	2.1	4.8	6.4	3.9	4.8	7.81	
闵行区	8.5	5.6	5.3	28.4	14.5	12.4	132.9	19.3	23.85	
宝山区	9.6	26.3	10.7	49.7	13.1	4.6	9.7	13.0	16.39	
嘉定区	23.6	16.4	13.9	13.5	11.2	9.2	8.5	1.6	12.08	
浦东新区	12.1	16.6	15.4	6.5	28.3	9.4	8.2	13.0	13.53	
金山区	/	/	/	29.1	9.1	5.0	4.6	4.0	9.98	
松江区	/	/	/	/	17.4	17.0	18.5	24.8	19.40	
青浦区	/	/	/	/	/	9.3	3.3	6.1	6.20	

注：黄浦区的数据中包括了南市区的部分。

从以上分析可以看出，自 1980 年代以来随着产业结构的调整和重新定位，上海中心区的城市功能由原来的居住、文化、工业等功能混杂的综合区向以商贸、金融、旅游等功能为主的中心商务区逐渐转变，商务办公功能得以进一步加强。但是，上海的城市空间布局仍然表现为明显的单中心结构特征。由于周边地区缺乏相应的副中心，使得各种城市活动进一步向这一区域聚集，人流、物流、信息流更加密集。

一直以来上海城市空间扩展的“摊大饼”式特征非常明显。自 1990 年代后，房地产开发热促进了居住功能向近郊区迁移的趋势。但是到目前为止，上海主要城市功能向外迁移的总体范围仍然十分有限，除工业与仓储类设施向外迁移的范围已超出外环线范围以外，居住功能的迁移还只是达到环线周边的近郊区，而商务办公功能的迁移主要局限于内环线以内，近年来更表现出进一步向中心区聚集的趋势。可以说，工业和居住功能的郊区迁移使得上海城市单中心结构更为突出。

### 3.2 人口郊区迁移的主要特征

分析 1994-2001 年各区县历年人口增长率的数据可以发现，在这一时期内黄浦（包括原南市区）、卢湾、静安、虹口这四个的中心城区以及金山、崇明、南汇、奉贤、青浦这五个郊县城区的人口总量在这段时期内表现为减少的趋势，相反的是徐汇、普陀、闸北、杨浦、浦东新区这四个城区与闵行、宝山这两个郊县城区的人口总量则在同一时期表现出持续增长的趋势。这一特征在 1998 年以后发生了变化，这些变化表现为徐汇、普陀、闸北、杨浦这四个近郊城区的人口增长率开始放缓，而远郊城区中除金山、崇明和青浦以外，人口增长的势头仍然在继续，而且还有增长加速的趋势。

从 1994-2002 年各区县人口密度的平均年度增长率的顺序中还可以看出，闵行、宝山郊县城区人口密度的平均增长速度最高，分别是 3.9% 和 3.4%；其次是浦东新区、徐汇这两个区，分别是 2.1% 和 1.5%，普陀、闸北、长宁这三个近郊城区和嘉定、松江、青浦县这三个远郊城区的人口密度表现为正增长，人口密度负增长率最低的是静安、黄浦、卢湾、杨浦这三个中心城区和崇明县。

从以上的数据分析中可以看出，1994-2002 年期间上海城市人口的空间分布发生了很大的变化，其特点明显表现为城市人口的迁移趋势在 1994 至 1998 年期间表现中心城区和部分远郊城区的人口向近郊城区迁移，而 1998 年之后的人口迁移范围则进一步扩大到部分郊县城区，尤其是闵行、松江、嘉定、宝山四个区。

表 3 1994-2002 年各区县人口年度增长率

	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02
黄浦区	-5.7	-6.1	-3.8	-3.3	-2.2	171.7	-1.9	-2.6
南市区	-2.7	-2.4	-3.0	-2.5	-0.9			
卢湾区	-3.8	-2.1	-2.4	-2.1	-0.8	-2.5	-2.7	-3.6
徐汇区	2.6	2.1	1.8	1.2	1.5	0.9	0.9	1.1
长宁区	0.4	0.7	0.0	-0.1	0.1	-1.0	0.3	0.7
静安区	-4.8	-3.8	-2.2	-2.0	-0.6	-3.5	-2.5	-4.8
普陀区	1.4	0.7	0.4	0.0	0.6	0.4	-0.2	0.3
闸北区	-0.9	0.3	0.3	1.8	2.2	1.0	0.0	-0.1
虹口区	-0.6	-1.4	-0.9	-1.0	0.7	-0.2	-0.5	-0.3
杨浦区	0.5	0.9	0.6	0.3	0.1	-0.2	-0.1	-0.3
闵行	3.5	2.9	2.5	3.5	4.1	5.9	3.5	5.9



区								
宝山区	4.6	4.5	2.5	1.6	3.1	4.2	2.5	1.5
嘉定区	0.2	-0.3	-0.4	-0.3	0.3	2.3	2.3	1.5
浦东新区	1.7	1.7	1.5	1.8	2.5	3.2	2.1	2.5
南汇县	-0.2	-0.2	-0.3	-0.5	-0.5	-0.1	0.0	0.4
奉贤县	-0.2	-0.3	-0.3	-0.5	-1.9	-0.1	0.2	0.4
松江区	-0.6	-0.3	-0.5	-0.3	0.5	0.5	0.5	1.1
金山区	-0.2	-0.5	-1.0	-1.5	-0.8	-0.5	-0.2	-0.1
青浦区	0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.2	0.9	-0.5	0.6
崇明县	-0.7	-0.7	-1.1	-1.5	-4.5	-1.5	-1.0	-1.1

从局部地区的发展变化还可以看出,连接郊县以及长三角主要城市与上海中心城区的交通干道沿线是中心城区人口向外扩散的重要去向,处于主要交通发展轴线上的宝山、闵行、莘庄、松江、嘉定、安亭等区县是中心城区人口扩散的主要地区。这些地区新建了数以百计的居住小区,其中有一些规模极大(建筑面积达 200~300 万  $\text{m}^2$ ),容纳了大量来自中心城区的动迁居民。它们基本上都沿着城市建成区的边缘逐层向外蔓延。

从目前上海人口的空间分布现状来看,城镇人口主要集中在中心城区,郊区尤其是远郊地区的城市化水平不高,城市化水平在城市不同地区之间存在较大差异。这也说明中心城区人口的郊区迁移主要是通过无序的房产开发完成的,并未

能带来郊区新的人口聚集点的形成，城市单中心发展的格局十分明显。

## 4 世博会的影响和今后的发展趋势

结合以上分析和上海郊区发展的基本特征，上海城市功能向郊区迁移可以总结为三种模式。其一是居住功能和人口向近郊区迁移，其影响主要表现为在近郊区和交通干道沿线，由于房产开发热导致的摊大饼式的城市扩展；第二种是传统产业设施向远郊区迁移，其影响主要表现为农村工业发展和散点式的郊区城市化；第三种是文化教育设施和新兴产业向郊区新城聚集，其影响主要表现为一些大型投资项目推动下的突变式发展，如松江大学城（汽车业）、安亭新镇、海港新城（现代装备制造业）等。

可以看出，城市功能的郊区迁移表现出明显的圈层性空间特征，它的影响和意义首先在于它导致了城市空间结构的变化，城市空间结构的圈层性和单中心性更加突出。从城市功能空间布局的变化来看，中心区商务办公功能的聚集加快，中心区功能的单一性进一步加强，而居住功能和人口聚集的中心偏向近郊区，工业设施的布局偏向远郊区。这一方面意味着城市功能的空间隔离现象进一步加强，形成了居住和就业分离的不合理的空间布局，另一方面也导致人流、物流、车流进一步向中心区聚集，加剧交通问题的恶化和中心区开发压力加大。

其次，在城市功能郊区迁移的过程中，人口迁移和产业迁移与郊区城镇建设缺乏互动。外迁的产业设施和人口未能在郊区形成有效的聚集，未能形成城乡协调、互动发展的局面，也未能有效提升郊区的城市化水平，还造成城镇布局不完善、土地资源浪费、郊区城镇基础设施建设滞后、环境污染扩散等一系列问题。这些问题的背后则隐含了郊区产业开发管理混乱、城镇规划管理落后、土地管理和开发缺少引导和协调等制度性和政策性的因素。

在这样的背景下，分析世博会的筹办和举办对城市空间布局转型的影响将会主要表现在以下三个方面。

- 1) 世博会因素将进一步导致商务办公功能向城市中心聚集。世博会场馆紧邻外滩和陆家嘴等城市中心区，场馆原址的改造使得周边环境品质和土地价值显著提升，高档商务办公功能进一步聚集的趋势十分明显。如果对此趋势不加以合理的引导，将进一步加大中心区的开发压力，加剧

城市空间布局的不合理。

- 2) 世博会因素将会加快上海服务产业功能的提升, 旅游会展、国际商贸、金融保险、信息通讯、传媒设计、物流运输等相关服务型产业将会出现快速的势头, 因此, 对于新的产业增长空间的需求和压力将会快速加大。为了配合城市功能等级提升的需求, 为新型产业发展提供合理的空间, 必须要从城市整体空间布局的角度出发, 对新一轮的产业聚集进行合理的引导, 合理安排新的产业增长点的空间布局, 形成有序、协调发展的格局。可以说, 适当引导商务办公功能向郊区迁移将是合理布局城市功能、有序发展新型产业的必然要求。
- 3) 世博会因素将进一步加快居住功能向郊区迁移。世博会的举办使得城市基础设施水平明显提高, 尤其是中心区与郊区以及上海与周边城市之间的交通联系将更为便捷, 郊区发展的交通制约性条件将有较大改观。这一因素将刺激交通沿线地区的房地产开发, 并进一步推动居住功能向郊区迁移。为避免前一阶段已经出现的无序扩张的现象继续蔓延, 需要对郊区住宅开发项目进行合理的规划控制和引导, 以形成适度聚集、整体开敞的空间格局。

## 5 小结

随着上海城市发展的战略中心逐渐向郊区倾斜, 如何通过城市规划、开发政策等的作用, 在城市功能向郊区迁移过程中进行有效引导, 形成合理的城市空间布局, 促进郊区城市化发展, 已经成为日益重要的问题。因此, 能否从以下三方面出发制定有效的政策、措施, 将对上海今后城市协调发展起到十分重要的作用。

- 1) 配合郊区城镇规划, 优先发展联结中心城区与郊区的快速交通网络, 加快郊区城镇基础设施建设。从前阶段的郊区发展模式已经表现出交通条件对人口、产业向郊区扩散的重要引导作用。提高郊区城镇基础设施水平, 尤其是改善郊区城镇交通基础设施条件, 是增强郊区城镇人口、产业聚集的吸引力的重要条件。
- 2) 配合郊区原有产业布局的调整和改造, 引导、推动商务办公功能的郊区迁移, 形成有利于上海城市产业链提升的空间格局。在明确上海未来产

业结构定位的前提下，明确今后产业发展的重点方向，提升郊区产业的空间聚集度，拓展适合各种不同产业发展特点和整体产业结构定位的产业发展空间，加强产业链的空间关联和关系关联，以促进产业链整体的升级和转型。

- 3) 加强外迁人口布局的引导，依托郊区快速交通网络和产业园区布局，形成具有居住、商务办公等综合功能的城镇增长点。要避免郊区城镇发展成为单一居住功能的卫星城，减轻中心城区的开发压力，必须适度引导商务办公功能向郊区迁移。这对改变上海城市空间布局中居住、就业错位的不合理结果，同样具有十分重要的意义。

## 参考文献

- [1] 仇保兴，论五个统筹与城镇体系规划，《城市规划》，2004 年 No. 1，pp. 8—16
- [2] 朱宝树，《城市化再推进与劳动力再转移》，华东师范大学出版社、上海、2002
- [3] 陈秉钊，上海市郊区小城镇人居环境可持续发展研究，《城市规划汇刊》，2002，No. 04 期，pp. 1
- [4] 肖辉，上海市郊区乡镇工业与小城镇发展——以松江区洞泾、泗泾、九亭三镇为例，《城市规划汇刊》，2000，No. 01，pp. 1

- 4) 推动土地制度的改革创新，加强开发管理的协调，促进郊区产业的合理聚集。土地制度和开发管理体制一直以来都是制约郊区农村城市化发展、影响城乡协调发展的重要因素。探索创新性制度建设途径，突破当前城乡发展中的二元性制度框架，在解决郊区农村土地权益转化问题的基础上，建立各级协调的开发管理体制，是推动郊区产业、人口、土地有效聚集的根本条件。