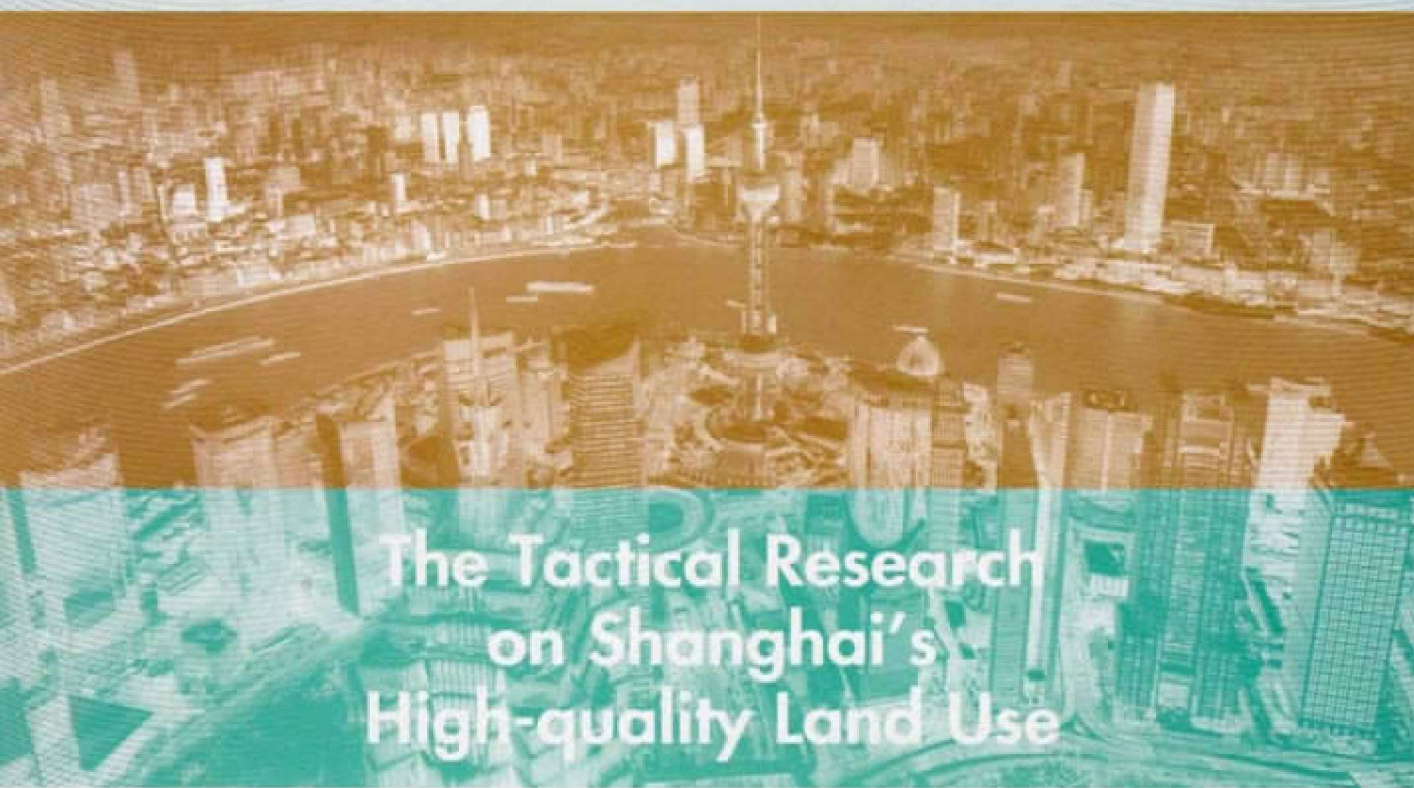




上海市人民政府  
发展研究中心

高质量发展研究  
系列丛书



The Tactical Research  
on Shanghai's  
High-quality Land Use

# 上海土地高质量利用 策略研究

上海市人民政府发展研究中心 ● 著

格致出版社



上海人民出版社

上海市人民政府发展研究中心

高质量发展研究系列丛书

## 上海土地高质量利用策略研究

上海市人民政府发展研究中心 著

格致出版社 上海人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

上海土地高质量利用策略研究/上海市人民政府发展研究中心著. —上海:格致出版社;上海人民出版社, 2019.1

(高质量发展研究系列丛书)

ISBN 978-7-5432-2948-8

I. ①上… II. ①上… III. ①城市土地-土地利用率-研究-上海 IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 291068 号

责任编辑 忻雁翔

装帧设计 人马艺术设计·储平

高质量发展研究系列丛书

## 上海土地高质量利用策略研究

上海市人民政府发展研究中心 著

出版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发行 上海人民出版社发行中心

印刷 常熟市新骅印刷有限公司

开本 787×1092 1/16

印张 17.5

插页 3

字数 250,000

版次 2019 年 1 月第 1 版

印次 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2948-8/F·1181

定价 88.00 元

## 总 序

中国特色社会主义进入新时代,我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展凝聚了改革开放 40 年中国特色社会主义发展理论和实践的最新成果,是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展,是从“有没有”转向“好不好”的发展。

推动高质量发展,要求以供给侧结构性改革为主线,以显著增强产品和服务质量优势为主攻方向,用改革创新的精神和办法继续优化结构、扩大有效供给,进一步提升发展的质量和效益,提高人民群众的获得感和满意度。这对于我国新一轮经济转型具有重大的现实意义,是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。

推动高质量发展,是经济发展规律的必然逻辑。研究表明,20 世纪 60 年代以来,全球 100 多个中等收入经济体中只有十几个成为高收入经济体。那些最终取得成功的国家和地区,都是在经历高速增长阶段后实现了经济发展从量的扩张转向质的提高;那些徘徊不前甚至倒退的国家和地区,就是没有实现这种根本性转向。

经济发展是一个螺旋式上升的过程,上升不是线形的,量的积累到一定阶段,必须转向质的提升。我国经济也要遵循这一规律,这是我国建设社会主义现代化强国的必由之路。通过高质量发展,推动经济体系全面升级,形成优质、高效、多样的产品和服务供给,促进生产、流通、分配、消费循环通畅,实现从“有没有”“快不快”向“好不好”“强不强”转变,确保经济平稳增长、社会和谐稳定。

作为全国改革开放排头兵、创新发展先行者,上海在国家发展全局中具有举足轻重的地位和作用。因此,对于上海来说,率先实现高质量发展更为重要,也更为紧迫。唯有率先实现高质量发展,才能促进城市能级和竞争力的持续提升,才能更好地为全国改革发展大局服务,才能突破上海自身转型发展面临的瓶颈制约。而上海也有条件、有基础率先走出高质量发展新路。改革开放以来,特别是20世纪90年代以来,上海经济发展取得了举世瞩目的成就,但面对新形势新要求,经济发展中的薄弱环节和短板依然不少,发展质量不高、产出效率不高、动力转换不快的矛盾比较突出。“十二五”期间,上海率先提出了“创新驱动发展、经济转型升级”、减少“四个依赖”等发展思路,核心就是要坚持质量第一、效率优先,实现动能转换、效能提升,走高质量发展之路。经过多年努力,上海经济发展呈现结构更优、效益更好、更趋协调、更可持续的高质量发展态势,高质量发展正成为上海经济发展的基本特征。

2018年11月,习近平总书记在上海考察期间,要求上海加快推动“三个变革”(质量变革、效率变革、动力变革),做到“三个下功夫”(在提高城市经济密度、提高投入产出效率上下功夫,在提升配置全球资源能力上下功夫,在增强创新策源能力上下功夫),强调上海要把高质量发展着力点放在实体经济上,全面提升上海在全球城市体系中的影响力和竞争力。这些重要论述,为上海推动高质量发展指明了前进方向,提供了根本遵循。上海推进高质量发

展,不仅要遵循一般的经济发展规律,同时要契合城市发展阶段和区域特质,坚持“四个放在”,即把上海未来发展放在中央对上海发展的战略定位上,放在经济全球化的大趋势下,放在全国发展的大格局中,放在国家对长江三角洲区域发展的总体部署中,对标最高标准、最好水平,以供给侧结构性改革为主线,全力推动质量变革、效率变革和动力变革,加快建设现代化经济体系,着力打响上海服务、上海制造、上海购物、上海文化“四大品牌”,不断增强经济的创新力和竞争力,构筑新的发展优势,更好地为全国改革发展大局服务。从当前看,关键是,必须提高城市经济密度,着力提高生产要素的投入产出效率;提升配置全球资源能力,不断提升城市能级和核心竞争力;增强创新策源能力,加快建设具有全球影响力的科技创新中心;深化社会治理,努力走出符合超大城市特点和规律的社会治理新路。在此过程中,上海必须更加注重深化改革开放,优化营商环境、生态环境,进一步保障和改善民生,把新时代上海高质量发展的新路走稳、走实、走好。

在上述背景下,上海市人民政府发展研究中心组织开展了上海高质量发展系列研究,围绕上海推动高质量发展的重点领域,形成了一系列研究成果,并在此基础上撰写成“高质量发展研究系列丛书”。希望通过系统研究,充分发挥政府决策咨询研究机构的优势和专长,能够为上海这样的大城市高质量发展提供有益的思考和启示。

上海市人民政府发展研究中心主任

A handwritten signature in black ink, appearing to read '王忠' (Wang Zhong), enclosed in a thin black rectangular border.

2019年1月

## 本书撰写团队

### 组 长

王德忠

### 副组长

周国平 严 军 徐 铮

### 成 员

王 丹 彭 颖 高 骞 徐 珺

柴 慧 朱 咏 宋 清 张云伟

郭丽阁 张曦萌 张 靓

## 前 言

土地是上海最稀缺的资源,也是推进上海经济高质量发展的重中之重。国际大都市的发展历程表明,在国际大都市规模不断扩张,功能不断更迭的过程中,土地资源的稀缺性日益突出,科学有效地规划和利用土地成为国际大都市持续增强竞争力、吸引力和影响力的必然选择。改革开放之后,尤其是浦东开发开放以后,上海城市发展步入快车道,利用市场手段挖掘土地资源价值,提高土地利用水平成为推动城市快速发展和功能建设的重要驱动力,上海逐渐探索建立起土地集约利用的政策体系,土地利用结构不断优化,利用水平稳步提升。然而,与先进的国际大都市相比,上海仍然面临着土地利用质量不高、利用强度不充分、配置效率不协调、利用绩效不均衡等问题。

当前,上海城市发展进入新时代,迈向建设卓越的全球城市的新征程,城市土地开发利用面临着新要求、新挑战。一方面,全国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,要求大力推进质量变革、效率变革和动力变革,全面提升全要素生产力。同时,中央又要求上海率先实现经济高质量发展,着力提升城市经济密度,提高土地投入产出效率。另一方面,上海城市土地稀缺性更加凸显,新增建设用地面临“天花板”,供需矛盾更加突出,制约了土地承载力和城市能级的进一步提升。因此,土地已成为制约上海发展的最重要因素,推动土地高质量利用已成为推动上海经济高质量发展的关键举措。这既是上海基于自身发展基础和发展阶段的现实选择,也是上海建设卓越的全球城市的内在要求。因而,上海亟待以习近平新时代中



国特色社会主义思想为指导,充分适应内外部形势变化对土地利用的新要求,走出一条更集约、更高效、更可持续、更高质量的土地利用新路,全面提升土地综合承载力,增强土地对城市经济社会发展的保障力。

为了深入了解上海城市土地利用的现状特征,学习借鉴国内外城市提高土地利用效率的经验做法,探索上海进一步提高土地利用的思路和路径,上海市人民政府发展研究中心课题组开展了以“推动上海土地高质量利用”为主题的系列调研,形成了一系列研究成果。这些研究成果深入分析了上海城市土地利用的现状情况和面临的瓶颈问题,系统梳理分析国内外城市提高土地利用效率的经验规律,并按照实现高质量发展的要求和建设卓越的全球城市的定位目标,在借鉴国内外经验的基础上,为上海进一步提升土地利用效率提出了针对性思路、路径和举措。

本书是在我们系列研究成果的基础之上撰写而成,供广大读者参阅,希望对有关方面的工作起到参考作用。需要特别声明的是,本书中的观点仅限于学术讨论范围,不代表上海市政府的观点与政策倾向。不足之处,敬请指正。

# 目 录

## 第 1 章 上海推动土地高质量利用的必要性和紧迫性 / 1

### 1.1 土地高质量利用的内涵 / 1

### 1.2 上海提高土地利用效率的工作探索与成效 / 20

### 1.3 上海进一步推动土地高质量利用的必要性和紧迫性 / 31

## 第 2 章 上海土地利用的现状与问题 / 44

### 2.1 上海建设用地利用的现状与问题 / 44

### 2.2 上海工业用地利用的现状与问题 / 55

### 2.3 上海土地复合利用的现状与问题 / 73

## 第 3 章 国际大城市提高土地利用效率的经验 / 88

### 3.1 国际大城市土地管理利用的新理念 / 88

### 3.2 代表性国际大都市的土地利用战略 / 103

### 3.3 国际大都市提高土地利用效率的一般经验 / 121

## 第 4 章 国内其他省市提高土地利用效率的经验 / 133

### 4.1 江浙两省推行“亩均论英雄”改革 / 133

### 4.2 广东省全面推进“三旧改造” / 142

### 4.3 北京与其他省市的经验 / 156

### 4.4 国内其他省市提高土地利用效率的启示 / 170

**第 5 章 上海推动土地高质量利用的总体思路 / 175**

5.1 上海土地资源利用的潜力分析 / 175

5.2 制约上海土地高质量利用瓶颈分析 / 186

5.3 上海推动土地高质量利用的思路与策略 / 201

**第 6 章 上海推动土地高质量利用的主要举措 / 212**

6.1 以产业转型促进效率提升 / 212

6.2 创新土地开发利用机制 / 225

6.3 优化调整土地利用结构 / 234

6.4 推进土地复合利用 / 242

6.5 完善土地管理制度 / 250

**参考文献 / 259**

**后记 / 267**

## 第 1 章

# 上海推动土地高质量利用的必要性和紧迫性

土地作为基本的生产要素之一,是城市经济发展的重要保障。当前上海建设用地已逐步接近“天花板”,土地供需矛盾不断加剧,已成为制约上海城市能级和竞争力提升的关键瓶颈。上海亟待适应内外部形势的新变化和新要求,进一步提高土地利用效率,走出一条更集约、更高效、更可持续、更高质量的土地利用新路,增强土地对城市经济社会发展的保障能力。

### 1.1 土地高质量利用的内涵

如何有效地提高土地利用质量是城市建设和管理中的重要命题,在城市的快速发展过程中,会面临土地资源供给有限与土地资源需求量不断增长之间的矛盾。因而提高土地利用质量是城市可持续发展的必然选择。要提高城市土地利用质量就必须全面准确把握城市土地高质量利用的内涵特征及其影响因素。

#### 1.1.1 城市土地的特殊属性

作为人们赖以生存的基本资源,土地是农业生产的基本资料,也是工业和服务

业发展、城市建设不可或缺的物质条件,具有位置固定性、面积有限性、质量差异性和利用耐久性等特点。其中,城市土地是指城市范围内的土地。根据我国对城市范围的不同界定,城市土地可分为三个层次,即城市建成区土地、城市规划区范围土地和城市行政辖区内的市域土地。本书中所指的城市土地为城市行政辖区内的市域土地。由于集中和聚集是城市形成的基础和最大的特征,相较于一般土地,城市土地的稀缺性和质量差异性更加突出;同时,由集中和聚集之后产生的扩散和辐射效应所决定,其还具有产出的边际报酬递减性和利用后果的综合性等特点。

1. 土地供给的稀缺性

土地是人类生存与发展的物质基础,是生命承载和演化之源。土地资源是指在一定的技术经济条件下,在可预见的时间内可为人类利用的土地,是与人类活动相结合而形成的。城市土地是一种稀缺性的资源。一方面,城市土地具有总量稀缺性,这主要是由土地资源的不可再生性和有限性所导致的。相对于城市经济社会发展不断增长的土地需求,城市土地的供给总量总是稀缺的,通常表现为土地总量规模锁定,人均拥有土地数量不断减少。如上海的城区面积近年来始终保持在6 340.50平方公里,未见显著变动,但由于人口不断激增,上海的人均土地面积从1978年的0.056公顷一路下滑至2017年的0.0262公顷。另一方面,城市土地具有结构稀缺性,即相对于某种特定用途、特定地段的土地相对供给而产生的稀缺。如中国香港住宅用地供不应求,根据美国市场研究公司 Demographia 发布的国际住房可负担性调查系列报告,中国香港是2017年全球房价最难负担的城市,而这已经是中国香港连续第七年占据该榜单首位。

表 1.1 中国 2016 年土地状况

| 项 目 | 面积(万平方公里) | 项 目      | 面积(万平方公里) |
|-----|-----------|----------|-----------|
| 耕 地 | 134.9     | 其他农用地    | 23.7      |
| 园 地 | 14.3      | 居民点即工矿用地 | 31.8      |
| 林 地 | 252.9     | 交通运输用地   | 3.7       |
| 牧草地 | 219.4     | 水利设施用地   | 3.6       |

资料来源:《中国统计年鉴》(2017)。

表 1.2 上海人均土地面积变化情况

| 年份   | 城市人口密度(人/平方公里) | 人均土地面积(公顷/人) |
|------|----------------|--------------|
| 2004 | 1 970          | 0.050 8      |
| 2005 | 2 718          | 0.036 8      |
| 2006 | 2 774          | 0.036 0      |
| 2007 | 2 930          | 0.034 1      |
| 2008 | 2 978          | 0.033 6      |
| 2009 | 3 030          | 0.033 0      |
| 2010 | 3 630          | 0.027 5      |
| 2011 | 3 702          | 0.027 0      |
| 2012 | 3 754          | 0.026 6      |
| 2013 | 3 809          | 0.026 3      |
| 2014 | 3 826          | 0.026 1      |
| 2015 | 3 809          | 0.026 3      |
| 2016 | 3 816          | 0.026 2      |
| 2017 | 3 814          | 0.026 2      |

资料来源:上海市统计局。

## 2. 地理位置的效益性

地理位置这一概念是指客观事物所占据的位置、布局等全方面的要素,也就是通常意义上的地段。经济活动会对不同的事物产生不同的影响,因此地理位置又被划分为自然地理位置、经济地理位置和交通地理位置等,不同的地理位置将共同作用在同一地域空间上,对该区域形成综合的影响和效益。不同的区域所拥有的区位要素不同,这就使得每一个区域呈现出不同的特征,而这一独特的特征往往产生特有的功能,具有不可替代性。

城市土地利用状况具有区域的空间差异性,区位不同的地块具有较大的供求差异和收益差异。一方面,城市土地的质量主要取决于土地的自然地理位置。自然地理位置即相当于城市土地的禀赋,土地自身区位禀赋的好坏直接决定了该地域空间的利用方式、经济效益以及它在城市发展中所处地位的重要性。如在农本经济时代,土地自然地理位置是最重要的,人们依靠土地进行农耕,完成一系列生产活动。另一方面,土地的社会经济属性主要依赖于土地的经济地理位置和交通地理位置。随着“农本”向“重商”的转变,土地就表现出区别于耕作的作用,城市土

地逐渐被分化出来,自然地理位置的属性相对淡化。最终经济的发展和产业结构的调整使得城市土地逐渐转变为一种特殊的物质资料,经济地理位置和交通地理位置的作用上升。其中,经济地理位置指城市与外围地区的经济联系中所形成的空间关系,表征其在地区经济联系中的地位。而交通地理位置则是城市土地区位的一般物质基础,交通设施的密度、结构和布局决定土地区位的优劣,并对土地价格产生影响。公路、铁路甚至地铁的修建都将改变城市土地的利用方式,交通规划使得城市土地在某个区划中的地位发生变动。便利的交通可以为未开发的土地带来工业、商业以及服务业,人口随之流动,改变土地的利用方向和战略,提高土地的可利用性及其价值。交通是人口的集聚或者经济实现的重要条件,各种资源随着经济活动更多地流入该土地,增加土地的附加值,使得该地域的交通条件更为发达,如此形成良性循环。

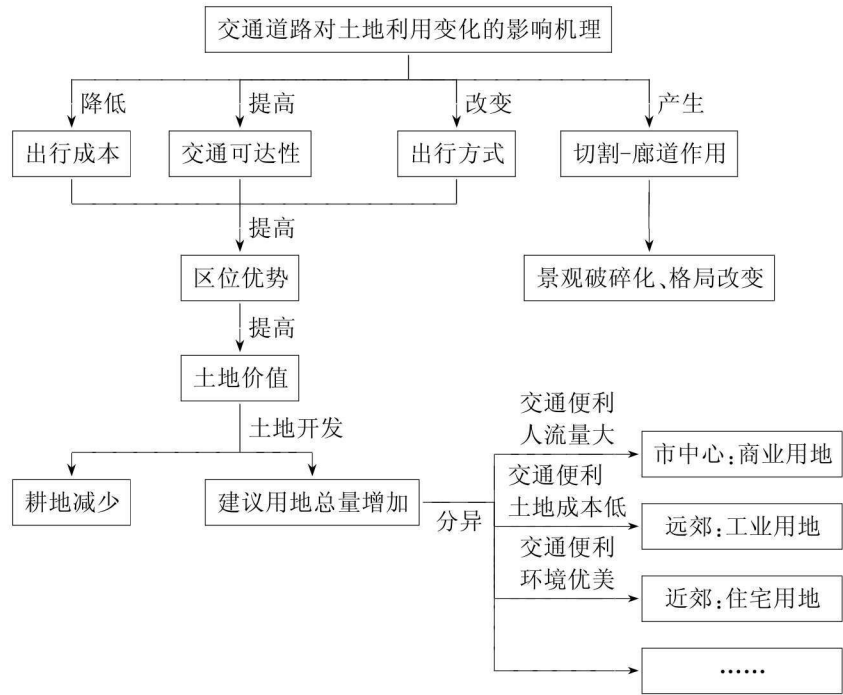


图 1.1 交通道路对土地利用变化的影响机理

资料来源:胡金晓等,《交通道路对区域土地利用变化的影响研究进展》,《长江流域资源与环境》2018年第1期。

### 专栏 1.1 轨道交通对区域土地利用变化的影响

#### 1. 铁路对区域土地利用变化的影响

以近些年国内发展迅猛的高速铁路为例,部分改扩建及许多新建的高铁站点,如南京南站、济南西站、上海虹桥站等,其周边都集聚了大量的商业、办公及住宅用地,并在此基础上逐渐发展出了高铁新城,带动了沿线地区农用地、未利用地向建设用地的转变。铁路对沿线区域土地利用变化的影响,相对于站点区域的影响弱。铁路的正线及连接线、存车线、站场以及其他配套设施用地为永久用地,建设过程中的取弃土场所、施工作业场所、施工器材堆放与停放场所、混凝土搅拌站、构件制作存放场与运输通道、施工道路、导(排)水管、施工临时用房等临时用地也会占用沿线大量耕地,且在使用结束后的复垦难度较大。

此外,铁路建设造成了土地的切割,导致铁路周边农田水利设施被阻断,生态景观被隔离,进而造成了土地利用景观的破碎化,土地自然生产能力和利用水平降低。这种影响以铁路正线为中心,呈条带状分布,其对土地利用的影响强度随着距离的增加而减弱,土地利用变化的幅度也不断减小。

#### 2. 城市轨道交通对区域土地利用变化的影响

城市轨道交通主要包括地铁、轻轨、磁悬浮、有轨电车等交通类型。由于地铁线路在地下封闭运行,只有地铁站点沟通了地铁线与外部环境,地铁的开通不仅增加了站点地区的交通可达性,也改善了站点周边区域土地的区位条件。

在以地铁站点为中心的小尺度范围内,以公共交通为导向的发展(TOD)模式是一种典型的整合交通道路与土地利用的土地开发模式,其有着土地资源集约、生态环境友好、交通系统高效等特点,是目前比较受推崇的地铁站点周边土地利用模式。其由 Peter Calthorpe 提出,突出土地的混合利用,主要是指以车站等公共交通枢纽为核心,在半径不超过 600 米的步行范围中,倡导高效、混合的土地利用,其环境设计遵从行人友好的标准。地铁站点交通便捷,又往往是人流量



密集的场所,因此地铁建成后,站点及周边小范围的土地利用类型会比较单一,往往会集聚大量的商业及办公用地。

在大尺度的区域范围内,地铁站点对于周边的土地利用变化也有一定的影响。首先,带动了城市建设用地沿地铁轴线向郊区侵占与扩张,改善了沿线地区的交通可达性,带动了沿线地区土地开发利用强度的提升。其次,加剧了城市土地利用的空间分异,使得居住、工业、公建等各种土地利用类型围绕地铁线路发生空间重构。不同的用地类型会受到地铁站点的不同影响:地铁线路对于商业和居住用地的吸引力较大,对于工业用地的排斥则较强,且无论吸引还是排斥均随距离的增加而减弱,体现出了明显的廊道效应;与地铁线路的距离对于公共建设用地则几乎没有影响。此外,城市轨道交通的建设使得老城区在交通通达性上的优势相对减弱,而新城区的交通通达性无论在绝对和相对方面均有所提高,这也导致了地铁对于土地利用变化的影响在新老城区具有区域差异性。

资料来源:胡金晓等,《交通道路对区域土地利用变化的影响研究进展》,《长江流域资源与环境》2018年第1期。

### 3. 边际报酬的递减性

经济学家萨缪尔森在《经济学》一书中对边际报酬递减的定义作了明确的表述,即“相对于其他不变入量而言,在一定的技术水平下,增加相同的入量而将使总量增加;但是,在某一点之后,由于增加相同的入量而增加的出量多半会变得越来越少”。土地作为一种资源也符合这一经济规律,土地的产出与投入到地块上的资本和物质不是按照既定的比例递增的,土地产出具有边际报酬递减性。即在科学技术不变的条件下,在某固定面积的土地上连续投入资本、劳动、技术等相关生产要素,开始时土地的边际产出会随着生产要素的增加而增加,当生产要素的投入达到一定程度时,继续增加生产要素,土地的边际产出反而会下降。

在城市发展的漫长过程中,大多数城市土地在很长时期中会处在边际报酬递增的阶段,需要相当长的时间才能到达边际报酬最大的临界点。但是从城市整体