

上海开发区土地的集约利用与经济增长

陶英胜

(华东师范大学 中国现代城市研究中心, 上海 200062)

摘要:目前我国所处的工业化阶段决定了各城市经济的持续增长在相当程度上依靠土地的不断投入,尤其是工业用地的不断扩张。但近几年,国家针对开发区再次出台土地利用从紧政策,从中可以看到国家清理整顿开发区用地的决心和力度。上海同样存在可供新增工业用地十分有限和要实现经济持续增长的矛盾。由于上海绝大多数的工业用地大都分布在开发区内,加强开发区土地利用的集约性成为解决上述矛盾的有效途径。本文对上海开发区土地集约利用进行了评价,探讨了开发区土地集约利用和城市经济增长的关系,给出了加强上海开发区土地集约利用的对策建议。

关键词: 开发区; 土地集约利用; 经济增长

中图分类号: F127 **文献标识码:** A

2003年,国家针对各地开发区的“圈地热”出台了一系列的土地利用从紧政策。继1993年国务院发出《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》后,时隔10年国家再次对开发区进行清理整顿。根据国务院的部署,国土资源部、国家发改委、建设部、监察部、审计署(五部委)发布了《国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》(国办发[2003]70号)和《国务院关于加大工作力度进一步治理整顿土地市场秩序的紧急通知》(国发明电2003]7号)。同时,开发区用地规划被纳入到城市总体规划中,新颁布实施的《城乡规划法》(2008)第三十条就明确规定:“在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外,不得设立各类开发区和城市新区。”^[1]可见,国家加大了对开发区粗放式用地的整治力度和决心。我国目前所处的工业化阶段决定了各城市经济的持续增长仍在依靠土地,尤其是工业用地的不断投入和建设用地的不断扩张。上海也不例外,而从上海城市总体规划(2001—2020)和近期建设规划(2006—2010)来看可供上海增加和新开发的工业用地已十分有限,2002年以后成立的工业园区也可能是上海建设发展史上最后一次大规模的土地开发。在现行的土地利用从紧政策大环境中,上海开发区只有通过不断加强土地的集约利用,调整开发区内的产业结构,提高现有土地的利用效率才能实现可持续发展。

1 开发区土地集约利用概述

开发区作为城市的新产业空间,其土地的开发、建设和集约利用是城市土地集约利用中一个新的组成部分。受土地利用报酬递减规律的影响,土地的集约利用存在一条边界,我国学者对城市土地集约利用的研究和解释均在此基础上发展而来^[1]。由于城市土地利用的复杂性以及城市土地上承载的经济效益、社会效益、环境效益等的多样性,再加上我国区域发展的不平衡性,城市建设和发展的差异性比较大,目前对城市土地集约利用的概念和内涵并未达成共识^{[2][3][4]}。但不容置疑的是城市土地集约利用的核心就是处理好土地投入与产出的关系,即通过较少的投入(包括土地投入)和资源消耗取得最大的土地产出和土地利用效益(经济效益、社会效益和环境效益等)或在一定的土地上投入较多的生产要素(资本、劳动力和技术),以提高土地利用效率。关于土地投入,有的学者认为土地作为生产要素包括在投入要素中^[5];有的学者则认为城市土地集约利用的范畴应是集中在投入在土地上的资本、劳动力和技术上,城市土地的结构和优化布局不在集约利用的研究之列^[3]。

与国内有关土地集约利用的研究相比,欧美及日本等国家研究则较早。欧美城市规划理念的转变和可持续发展思想为土地集约利用奠定了坚实的基础。美国的新城市主义、城市精明增长理论、“紧凑式发展”、“内填式发展”等城市理性增长理论^{[6][7]},最终目的都是遏制城市的无序蔓延,明确城市边界,在现有的土地上增加更多的投入,提高土地利用效率,实现土地资源的合理利用和保护。另外,国外政府实施的land protection政策也都侧重在耕地的保护上,力求减少城市建设对农用地的占用,强调对现有土地的充分利用,有效地推动了城市土地的集约利用^{[8][9][10]}。

在开发区土地集约利用的评价研究中,学者们构建的开发区土地集约利用评价指标体系均主要是从土地利用程度、土地投入水平、土地产出率、土地可持续发展度等几方面来考虑:有的学者从土地利用基本情况、土地投入、土地产出效率和土地利用结构效果四个方面构建了开发区土地资源集约利用的评价指标体系^[11];还有的学者采用统计分析法、特尔菲法和层次分析法从投资强度、利用程度和产出效率三个方面对开发区工业内部不同行业企业用地和城市工业企业用地进行了土地集约利用的定量化评价^{[12][13]};翟文侠等选取14个指标通过构建土地集约多元回归驱动力模型对江苏省的开发区土地集约利用进行评价^[5]。由于各开发区发展条件和水平存在较大的差异,不能用相同指标去衡量不同开发区的土地利用集约状况。本文主要是利用土地投入、土地产出、土地的动态建设情况和土地利用结构等指标对上海开发区土地集约利用进行评价。

2 上海开发区土地集约利用评价

土地集约利用的一个重要理论基础是土地报酬递减规律,就是要用较小的投入和最少的资源消耗,取得最大的土地产出和土地利用效益。所谓土地报酬,是指生产过程中投入生产要素的生产力,即投入一定数量的生产要素后所获得的产品数量。由于受土地生产力限制律的作用,在技术和其它条件不变的条件下,人们在同一块土地上连续投资即连续追加某种要素,而达到一定限度后,其增加收益就会递减,这一现象通常称为土地报酬递减规律。依据这一规律可以用土地投入、土地产出、土地利用结构、规划建设指标等对上海开发区土地利用节约程度进行分析评价。

2.1 土地投入分析

开发区土地投入的主体是政府和入驻开发区的企业,投入的生产要素包括资本、土地、劳动力等,分别用土地开发投入程度、土地投资强度、土地规模等指标来衡量。上海市开发区土地投入情况见表1。

用地规模明显偏大。2006年上海市级以上开发区累计已完成开发面积平均为12.49 km²,其中国家级开发区平均为10.25 km²,市级工业园区平均为13 km²,个别工业园区实际开发面积超过了50 km²(松江工业园区53.68 km²)。国际科学园区的规模都普遍小于5 km²,超过5 km²的仅占总数的5%(国际科学园区协会资料和国家火炬计划统计资料整理),70%以上的园区面积小于1 km²。而上海市级以上高科技园区平均开发面积为5.7 km²,国家级高新区张江高科技园区现已开发完成的面积就已达17.4 km²。另据世界出口加工区协会的说法,全球绝大多数出口加工区面积在0.5 km²。通过与世界其它国家和地区相比(见表2),可以看出上海开发区规模都明显偏大。与国内省级开发区平均规模相比上海开发区的平均规模也偏大,据有关统计资料显示大陆地区2001年省级开发区实际开发规模平均为9.66 km²,国家级高新区(不含中关村高科技园区)平均开发规模8.32 km²^[14]。用地规模偏大主要是因为上海开发区承载了过多不必要的功能,土地扩张超出了产业集聚的实际需要造成的。

表1 上海开发区土地投入汇总表

	实际开发面积(km ²)	土地开发投入强度(亿元/km ²)	土地投资强度(亿元/km ²)
全市	438.06	2.90	39.62
级别			
国家	61.5	5.38	127.61
市级	338.21	2.54	27.01
区位			
浦东	59.38	5.02	114.76
闵行	27.07	4.90	57.19
宝山	16.23	3.02	22.26
嘉定	61.19	2.25	17.44
青浦	50.77	1.79	31.48
松江	51	1.89	28.91
南汇	34.31	1.93	23.65
奉贤	31.37	2.40	14.58
金山	49.37	3.37	54.36
崇明	4.31	3.52	3.96

注：土地开发投入强度=(土地前期开发投资金额+土地基础设施投资金额)/已征用土地面积，土地投资强度=(引进外资项目投资金额+落户内资企业协议投资金额)/已批租土地面积。

表2 上海与其它国家(地区)开发区规模比较

国家/地区	平均规模/km ²	最大规模/km ²
台湾	2.38	21
香港	0.76	0.9
韩国	3.31	—
日本	0.32	285(筑波新城)
英国	<0.4	0.53
美国	3-27	30.4
上海	12.49	53.68

资料来源：根据“开发区规划研究，中国城市规划设计研究院，1994”整理

进一步研究开发区用地规模与土地产出效益是否具有相关性，王兴平(2005)通过对国家级高新区的实证分析，发现3 km²左右是一个明显分界线，面积小于3 km²的开发区单位面积效益明显高于3 km²以上的开发区，开发区面积与单位面积的效益存在一种大致的负相关性^[14]。本文利用2007年上海市开发区发展报告中5个国家级开发区，48个市级工业园区，9个区级工业园区的统计数据，计算分析上海开发区用地规模与开发效益之间的相关性。从图中(图1)可以看到开发区的土地效益主要与级别呈正相关性：开发区级别越高，整体效益越好，通过同等用地规模不同级别开发区的土地产出效益比较更能说明以上结论(见表3)。国家级和区级开发区都较好地印证了开发区单位面积产出效益与用地规模负相关的结论，而市级工业园区稍有不同。

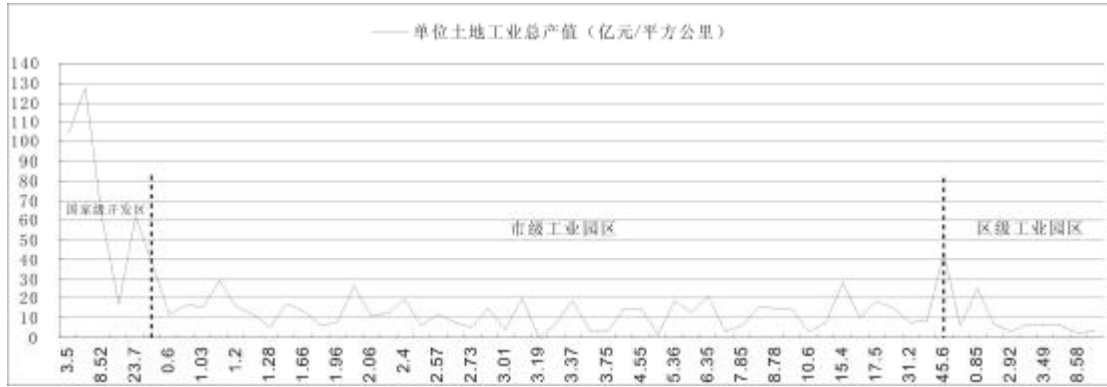


图 1 上海市 2006 年开发区土地产出效益与用地规模对比图

表 3 同等开发面积不同级别开发区的土地效益比较

级别	开发区名称	已开发完成面积 /km ²	单位土地工业总产值 (亿元/km ²)
国家级	漕河泾新兴技术开发区	7.88	127.65
	外高桥保税区	8.52	60.98
市级	南翔科技园	7.85	6.54
	国际汽车城零部件配套工业园	8	15.54
	星火工业区园区	8.78	14.93
区级	青港经济园区	7.9	6.56
	化学工业区奉贤分区	8.58	2.25
	朱家角工业开发区	8.65	3.92

市级工业园区单位土地工业产值与用地规模的对应分布大致呈“两头高，中间低”的“微笑曲线”形态（见图 2）：在 3 平方公里以下，随着用地规模的不断扩大呈下降趋势且均大于 5 亿元/平方公里；在 3—10 平方公里之间上下震荡呈水平趋势，单位土地工业产值小于 5 的园区也基本集中在这个区间；在 10 平方公里以上随着用地规模增大单位土地工业产值也呈上升趋势，除南汇工业园区外其它园区均在 5 亿元/平方公里以上。三个不同区间土地规模的单位土地工业产值比较也支持以上分析（见表 4 和图 2）。可见，虽然上海开发区整体规模偏大，但不能因此就代表单位土地产出效益低下具有合理性，不论用地规模的大小，加强土地的集约利用提高土地产出水平才是关键中的关键。

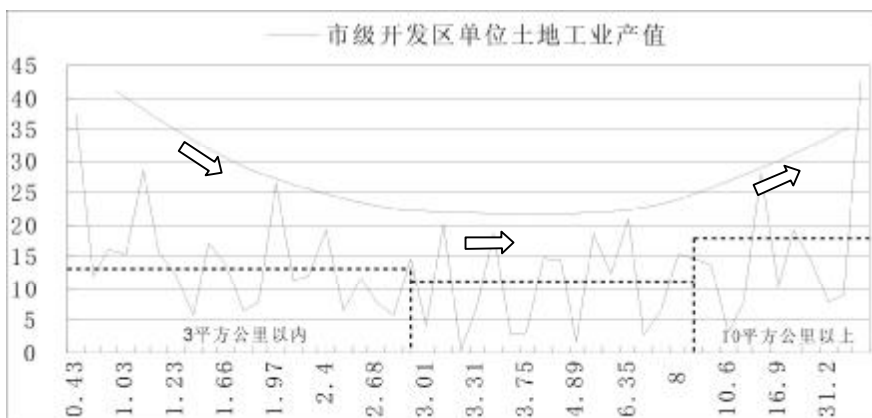


图 2 市级工业园区单位土地工业产值与用地规模对比图

表 4 市级工业园区不同用地规模的土地产出效益比较

用地规模	已开发完成总面积/km ²	单位土地工业总产值(亿元/km ²)
<3 km ²	36.46	13.02
3—10 km ²	85.66	11.08
>10 km ²	216.12	18.58

土地投资强度相对较低，国家级开发区一枝独秀。与其它国家（地区）开发区投资强度相比（见表 5），上海只与东南亚国家一些城市相当，与台湾、韩国等新兴工业国家的城市相比仍有较大差距。2000 年台湾出口加工区的投资强度就达到了 79.5 亿元/km²，2001 年新竹科学园区工业用地平均投资强度达到 753 亿元/km²。目前，上海开发区的主导产业电子信息产品制造业、汽车制造业、石化及精细化工制造业和成套设备制造业等集聚度达到 87%。根据《上海产业指南》（2004 年）推荐的以上产业投资强度国际参考值多集中在 60-80 亿元/km²，最高的通信设备、计算机及其他电子设备制造则达到 350 亿元/km²，开发区现在的投资强度与参考值还有相当大的差距。国家级开发区投资强度大大高于市级开发区，其中张江高科技园区与外高桥保税区赶上了台湾、韩国多数开发区的水平，与产业投资强度国际参考值的差距大大缩小（见表 6）。

表 5 上海与其它国家（地区）开发区投资强度比较

国家（地区）	城市	投资强度（亿元/公顷）
台湾	高雄	2.2
	楠梓	2.6
	台中	4.7
韩国	马山	2.0
	里	0.7
马来西亚	槟榔	0.6
菲律宾	巴丹	0.3
泰国	拉姆邦	0.4
中国	上海	0.4（市级以上）

资料来源：陈建明.中国开发区的建设.1999

表 6 国家级开发区土地投资强度一览表

开发区名称	已批租面积 (km ²)	投资总额 (亿元)	土地投资强度 (亿元/km ²)
张江高科技园区	6.27	1402.38	223.66
金桥出口加工区	17.00	1304.038	76.71
外高桥保税区	4.27	1035.278	242.45
漕河泾新兴技术开发区	5.52	340.03	61.60
闵行经济技术开发区	2.35	225.00	95.74

2.2 土地产出水平相对较低

土地产出主要是指开发区所发挥的经济效益和社会效益，经济效益用地均工业总产值、单位土地税收、单位土地工业利润等指标来测度，社会效益则也可以用单位土地吸纳就业来表示。地方政府在开发区土地产出中追求的是土地税收和批租收益以及开发区能为地方上提供多少的就业岗位，厂商追求的是单位土地利润。上海开发区具体产出水平见表 7：

表 7 上海开发区土地产出效益表

	单位土地工业产值 (亿元/ km ²)	单位土地税收(亿 元/ km ²)	单位土地工业企业利 润(亿元/ km ²)	单位土地吸纳 就业/人
全市	53.34	1.73	2.45	8453
级别				
国家	119.62	8.32	7.51	17055
市级	40.73	0.67	1.39	6720
区县				
浦东	94.04	7.42	—	15414
闵行	62.25	2.81	—	7680
宝山	25.42	0.6	—	5747
嘉定	27.19	0.48	—	5385
青浦	28.91	0.56	—	7880
松江	80.96	0.79	—	8981
南汇	29.89	0.73	—	5871
奉贤	37.96	0.39	—	6197
金山	33.58	0.56	—	3408
崇明	13.15	2.3	—	27955

注：单位土地工业产值=工业总产值/已建成投产企业土地面积

国家级开发区土地产出效益较高达到 119.62 亿元/km²，超过了中国经济技术开发区协会会长赵云栋所认为的“中国开发区每平方公里百亿元工业产值的目标”。市级开发区土地产出水平平均仅为 40.73 亿元/ km²，需要提升的空间还很大。通过与台湾出口加工区的比较，更能看出上海开发区土地产出效益与国际开发区的差距。在计算单位土地产出水平时如采用的土地面积（已完成开发、已批租、已建成投产）口径不一样，其结果会相差很大（见表 8）。从土地利用边际效益出发，宜采用开发区已开发完成土地面积，因为这些土地已经成为熟地不能再进行农业生产，其土地价值只能通过企业建厂投产来实现。考虑到开发区内引入的项目基本都是工业项目，采用已批租土地面积最能反映上海开发区土地产出的实际水平。如此计算，上海开发区的土地产出水平会大大降低（见表 9）。低水平的土地产出说明上海开发区的土地利用集约程度远远不够，开发区的产业集聚效应不强。

表 8 与台湾出口加工区土地产出水平的对比

	年份	面积/hm ²	单位面积产出额(亿元/ km ²)
台湾出口加工区	1967	68	9.68
	1986	192	100.11
	1996	192	287.93
	2000	43215	161.01
上海工业开发区	2006	43806	53.34

资料来源：余光亚（台湾楠梓加工出口区管理处处长），台湾加工出口区之创设、贡献及转型，2002.10.19

表 9 不同土地面积统计口径下产出水平的差异

单位土地工业产值 (亿元/ km ²)	工业总产值/实际 开发土地面积	工业总产值/已批 租土地面积	工业总产值/已建成投 产企业土地面积
全市合计	21.23	35.64	53.34
国家级	59.50	101.99	119.74
市级	16.08	26.46	40.73
浦东	40.02	73.21	94.04
闵行	31.23	53.27	62.25
宝山	12.26	14.10	25.42
嘉定	10.45	19.32	27.19
青浦	9.59	15.92	28.91
松江	39.73	56.45	80.96
南汇	10.85	19.19	29.89
奉贤	11.48	14.67	37.96
金山	13.37	26.25	33.58
崇明	4.03	11.50	13.15

2.3 土地利用结构分析

土地利用结构指不同用途土地占总用地的比例关系,反映了土地资源分配和产业空间布局的状况,也间接反映了区域产业发展、经济发展以至于社会发展水平。根据系统学理论,开发区土地利用结构既是土地利用集约化的表现特征,同时也决定了开发区土地的利用效益。本文用工业用地比例来表征开发区的土地利用结构。从各时期成立的开发区用地比例来看,早期开发区的工业用地比例较低为 55.5%,之后成立的开发区工业用地比例经过了先上升后下降再升高的过程(见表 10)。目前上海开发区整体的工业用地比例较高超过 60%,但与苏州工业园区相比,根据上海开发区的功能定位,现有的 60%的工业用地比例仍显略低。苏州工业园区设立之初就规划为城市新区,“在现有的城市旁建造一个现代化的新商业中心”,在这样的功能定位下,其总用地中仍保持了 60%的工业用地比例(见表 11),强调生产功能的上海开发区工业用地比例应更高。

表 10 不同时期成立的开发区目前的工业用地水平

时期	数量/个	平均面积/平方公里	工业用地比例/%
1994 年之前	13	12.8	55.50%
1994-1998 年	13	9.6	66.50%
1998-2002 年	32	5.1	62.50%
2002 年以后	15	15.93	65.63%

表 11 苏州工业园区 2006 年土地利用结构

用地性质	面积/平方公里	比例/%
工业用地	40.3615	60.7%
商住用地	18.2044	27.4%
其它	7.9	11.9%
总用地	66.4659	100%

资料来源:中国-新加坡苏州工业园区网站:<http://www.sipac.gov.cn/>

2.4 土地开发强度偏低

容积率作为一项具体的规划建设指标,反映了开发区内工业项目对土地空间的利用率,

是衡量土地利用程度的重要尺度。上海市开发区整体的开发密度较低，工业用地的开发密度更低，80%左右的工业园区工业用地容积率（净）低于《关于适当提高工业建筑规划指标的意见》提出的郊区工业建筑容积率 0.6 的标准，15%左右的工业园区工业用地容积率（净）在 0.6-1.0 之间，仅有漕河泾新兴技术开发区和外高桥保税区部分园区的工业用地容积率（净）超过 1.0 以上。

2.5 动态建设情况

对开发区内土地利用的动态建设情况进行分析，可以看出土地利用效率以及后续土地利用的空间。用土地开发率、土地批租率和土地建成率等指标来判读。在土地利用效率方面，上海开发区分化比较大，截止到 2006 年国家级开发区土地建成投产率相对较高为 85%，而全市市以上开发区仅为 67%，某些区县甚至在 50% 以下。土地利用集约指数排名前五位的都是国家级开发区，国家级开发区的土地建成投产率已达到 85%，进一步发展的空间受到限制。而很多市级、区级开发区土地产出水平仅为 10-20 亿元/km²，土地开发较为粗放，集约利用程度不够。全市开发区平均土地批租率仅为 60%，在已开发面积中土地闲置现象比较严重，已批租土地上的建成投产率也较低，奉贤只有 39%，存在大量批而不建的情况，对土地造成很大浪费（见表 12）。

表 12 2006 年开发区动态建设情况

指标名称	规划土地面积/km ²	实际开发土地面积/km ²	土地开发率/%	已批租土地面积/km ²	土地批租率/%	已建成投产企业土地面积/km ²	土地建成投产率/%
全市合计	569.88	438.06	77	260.92	60	174.34	67
国家级	81.84	61.5	75	35.88	58	30.56	85
市级	455.04	338.21	74	205.53	61	133.52	65
浦东	72.77	59.38	82	32.46	55	25.27	78
闵行	38.54	27.07	71	15.87	59	13.58	86
宝山	31.32	16.23	52	14.12	87	7.83	55
嘉定	83.79	61.19	73	33.09	54	23.51	71
青浦	72.96	50.77	70	30.59	57	16.84	55
松江	65.61	51	78	35.9	71	25.03	70
南汇	41.21	34.31	84	19.39	57	12.45	64
奉贤	31.37	34.53	100	27.02	79	10.44	39
金山	70.35	49.37	71	25.15	51	19.66	78
崇明	10.37	4.31	42	1.51	35	1.32	87

通过以上分析本文对上海开发区土地的集约利用情况作出以下整体评价：分散布局使得开发区土地资源得不到有效配置与整合；土地资源紧缺与土地闲置现象并存；国家级开发区土地产出效益较好，市区级开发区土地产出效益有待提高；市区级开发区需进一步加强土地投资强度；开发区工业用地比例可适当提高。

3 开发区土地集约利用与上海经济增长的关系

3.1 工业仍然是拉动上海经济持续增长的主导力量之一

上海在 1980 年代就提出要大力发展第三产业，近几年一直坚持“三、二、一”产业发展方针，产业结构不断调整。但从三次产业结构的变化中，我们可以看出上海市近几年第二产业在 GDP 中的比重一直保持稳定的状态（见图 3）。有关学者研究表明上海的经济发展

目前尚处于投资推动时期^{[15][16]}, 2006 年上海工业固定资产投资比 2005 年增加 130.1 亿元, 工业投资的增加对全社会固定资产投资增加的贡献率达到 34.5%, 工业仍然是拉动上海投资高速增长的重要动力。在经济全球化和迎接国际产业转移的机遇面前, 上海市同长三角其它城市一样, 积极投身到了这场激烈的竞争中。上海“十一五”规划提出了“优先发展现代服务业和先进制造业, 促进二、三产业融合发展”的产业发展战略, 还同时提出了“双轮驱动”(金融服务业和先进制造业)的发展战略, 新的发展目标也从建设“四大中心”(经济、金融、贸易、航运)转变为建设制造业最具竞争力的国际大都市, 可以预见在未来相当长的一段时间内工业尤其是先进制造业仍然是拉动上海经济持续增长的主导力量之一。

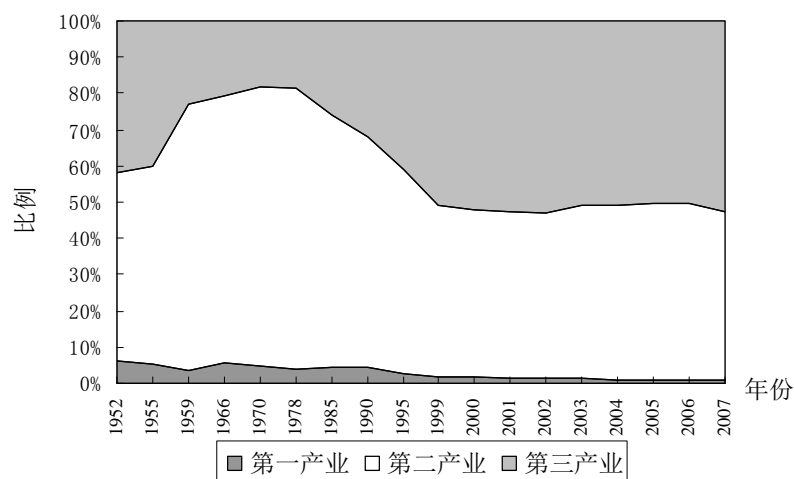


图 3 上海市 1952 年—2007 年产业结构演变图

资料来源：2000 年-2008 年上海统计年鉴

3.2 开发区成为上海经济发展的重要载体

宁越敏(2004)研究了外商投资企业在上海 27 个工业大类中的介入程度, 显示上海工业的外向度较高, 同时也表明了外商投资中国沿海地区的偏好和上海作为一个崛起中的世界城市对国际资本的吸引力^{[15][16]}。开发区的设立正是通过税收、土地使用等优惠政策吸引国外资本的进入, 如 1995 年上海批准成立的 9 个市级开发区共引进 809 个工业项目其中三资项目达到 724 个。到 2006 年, 开发区进出口总额和实际到位外资金额分别占到全市的 56.68%、58.44%, 累计吸引外资总额达到 1027.08 亿美元, 跨国公司 500 强企业纷纷入驻开发区, 涵盖了地区总部、设计研发、生产等多个部门。开发区成为上海吸引外资的桥头堡。

开发区对上海工业经济增长的贡献越来越大(见图 4)。2007 年上海市级以上开发区工业总产值占到全市工业总产值的半壁江山, 个别区县的开发区工业总产值占到了该区县工业总产值的 80% 以上。2006 年上海工业向六大产业基地及开发区的集中度达到 62.3%, 开发区成为承接上海中心城区产业转移和工业发展的重要载体。十一五规划中明确了要“加快工业向国家级、市级工业园区集中。到 2010 年, 市级以上工业区增加值占全市工业增加值比重达到 75% 以上。”的目标, 开发区将成为推动上海经济持续快速发展的引擎。

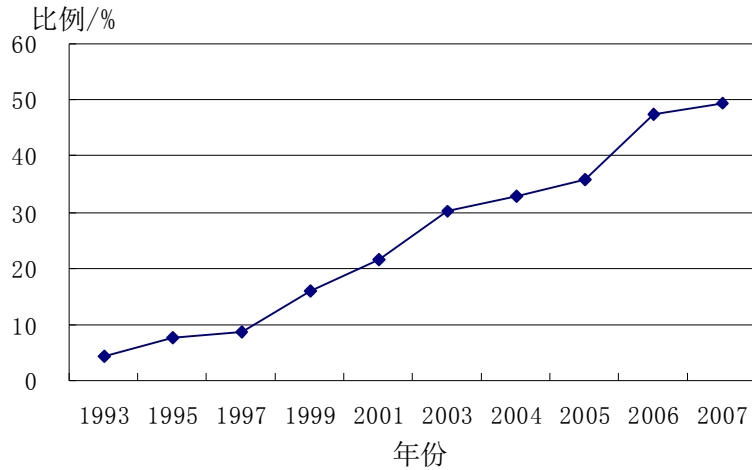


图 4 市级以上开发区工业总产值在上海工业总产值中的比重变化

3.3 开发区土地的集约利用与上海经济增长

在明确了上海工业和开发区对经济增长的有力推动后,进一步分析上海经济增长与土地利用的关系。上海 2006 年的工业用地产出率约为 30 亿元/ km², 而国际上 1980 年就达到了 60-100 亿元/ km², 世界上目前最高的工业产出率可以达到 600-700 亿元/km²。极低的工业产出率也就意味着要维持高速的经济增长, 其背后必然是对土地的大量需求, 尤其是工业用地。按照城市总体规划(1999-2020 年)2010 年规划工业用地 283 平方公里类推, 近期建设规划(2006-2010 年)的工业用地将达到 470 平方公里, 可现有的开发区工业用地已达 434 平方公里, 早已超出总体规划的用地水平, 并且在现有认可的开发区外还存在大量的工业用地, 其总量大大超过了近期建设规划的工业用地量。各郊区县总体规划实施方案汇总中工业园区总用地 937 平方公里, 按照约 60%的比率折算, 净工业产业用地约 560 平方公里, 是城市总体规划的近 2 倍, 工业用地的扩张已处于失控状态(见图 5)。



图5 上海城市总体规划与近期建设规划土地利用对比

上海大多数的市级开发区,尤其是区级开发区不仅土地建成率较低,而且用地产出率仍有较大的提升空间(见表14)。上海经济的增长不能再寄希望于产业用地规模的扩张。特别是城市总体规划实施以来,无论产业用地规模还是空间布局都已被大幅度地突破和改变。由于突破的规模较大,同时受到现今土地紧缩政策的制约,至少上海在近期建设时期的规划产业用地范围将趋于稳定,提高产业用地的产出效率、提高产业集聚效益将替代扩大产业用地规模而成为产业规划的主流。开发区应利用自身的优势,在现有的产业用地上做文章,提高土地的利用效率,在促进上海经济发展的同时,也要成为土地集约利用的示范区。

表14 上海开发区单位土地工业产值与全市单位土地工业产值的比较

区县	城市单位土地工业产值 (亿元/ km ²)	开发区单位土地工业产值 (亿元/ km ²)
全市	30.03	53.34
宝山区	10.24	25.42
崇明县	6.40	13.15
奉贤区	14.34	37.96
嘉定区	22.88	27.19
金山区	17.97	33.58
闵行区	35.81	62.25
南汇区	19.46	29.89
浦东新区	61.57	94.04
青浦区	16.31	28.91
松江区	34.03	80.96

资料来源:2007年上海统计年鉴,2007上海市开发区发展报告

4 对开发区土地集约利用的建议

4.1 政府的规划控制

中国的开发区并不是自发形成,而是地方政府规划建设的新产业空间,政府控制着开发区土地的供应。宏观上,地方政府要控制开发区的规划和开发规模,可以借鉴“大规划、小开发”的模式:首批建立的十几家国家级经济技术开发区,首期工程面积仅占规划面积的20%,起步区只有首期工程面积的71.4%,有效地保证了建区初期有限财力的集中使用,为后期的滚动发展打下坚实的基础。对于现有开发区规划面积都偏大的现状,政府要根据市场需求分阶段按照一定的时序进行规划开发,视开发区的实际情况作出调整变化。避免盲目征地,延长开发资金的回收周期。

微观上,坚决杜绝企业“圈大用小”,可考虑到项目用地大小的差异,设置标准单元,不同的企业根据自身的需求和产业指南中提到的用地开发强度和规模分配用地,对用地规模要求高的多分配用地,而需求小的则少拿地,防止各个企业用地规模的一刀切,造成土地资源浪费的现象^[17]。对于容积率指标的设定应参考《上海产业用地指南》针对不同产业给出的参考值,视各开发区主导产业的类型而定,同时注意引进企业时保证产业链完整的原则,对容积率标准适时做出调整。

4.2 依托新城或新市镇,优化土地利用结构

上海现有和规划的开发区多依托郊区新城或新市镇(见图6),这样能充分利用母城的基础设施,分享母城的生活和社会公共服务设施,减少开发区的相关配套设施建设,节约资金和土地用于工业生产。剥离开发区某些不必要的功能,提高工业用地比例,注重开发区的

产业功能,禁止开发区尤其是高新技术园区内假工业用地之名行房地产和高档住区开发之实的行为,在保障开发区内环境良好的同时减少不必要的绿地率,优化开发区的土地利用结构,组织好开发区内功能区之间的关系,避免不必要的土地浪费。



图 6 上海郊区区县区域总体规划中工业区与新城的区位关系

资料来源：根据上海市郊区区县区域总体规划实施方案汇总修改

4.3 明确开发区的功能定位和分工

与苏州工业园区不同,上海开发区设立之初的定位不像前者那样具有相当的前瞻性,各开发区都是在后来的发展中不断强化某一功能逐渐形成比较优势。根据开发区不同的区位条件和现已形成的比较优势,上海开发区未来的发展方向可能有两种:一是远离城区,缺乏配套服务设施且发展条件较好的开发区向综合化城市新区转型,具有城市功能的商住、服务业、公共设施用地比例会不断增加;二是依托母城,强化产业功能,向“产城一体化”方向发展,产业用地比例会维持在较高水平,开发区内产业升级和经济增长方式的转变是土地集约利用的关键。上海已有“1966”城镇体规划,在开发区基础上建设城市新区的可能性微乎其微,新成立的开发区也多围绕新城开发建设,市政府发展开发区的目的已很明显就是要发挥其产业功能,促进经济增长。

十一五规划对上海工业布局做出了新一轮调整,提出“基本建成国际汽车城、精品钢铁基地;加快上海化学工业区、国家级微电子产业基地(包括浦东微电子产业带、漕河泾新兴技术开发区和松江工业园区等)和生物医药基地建设;着力推进临港新城装备产业基地和上海船舶工业基地建设”的发展战略。六大产业基地分别围绕一个新城主体,以新城周边的工业园区为支撑,基地实由工业园区群组成。产业基地规划的 290 多平方公里的占地面积中有约 140 平方公里在开发区内,其余 150 平方公里在开发区外。开发区的生产功能在市一级层面上得到强化,并且伴随着开发区的更新、再生,其功能将复合化,集生产、服务、集散等功能于一身。明确了开发区的功能定位后,要加快特色产业发展,壮大产业集群,形成错位竞争和合理的产业分工格局,在全市范围内整合开发区土地资源,优化土地资源配

4.4 促进开发区内产业结构调整,进一步盘活存量土地

上海市经委会同市发改委、安监局、房地局等出台了《关于加快本市产业结构调整、盘活存量资源的若干意见》、《上海产业用地指南》，推进开发区产业结构调整 and 存量资源盘活。淘汰能耗大、污染重、环境和社会效益差的劣势产业，引进高科技企业和先进制造业，大力发展生产性服务业，提高产业能级。利用土地置换、厂房加层、改扩建一级闲置厂房租赁回购等方法，通过腾笼换鸟，大力推进开发区土地的二次开发，切实有效盘活存量土地，提高土地集约利用度。该项措施在上海市的开发区清理整顿中已取得了初步成效。

注释：文中所用数据如无特殊说明均来自 2007 年上海市开发区发展报告

参考文献

- [1] 中华人民共和国主席令第 74 号. 城乡规划法, 2007
- [2] 邵晓梅, 刘庆, 张衍毓. 土地集约利用的研究进展及展 [J]. 地理科学进展, 2006. 02 : 85-93
- [3] 谢正峰. 浅议土地的集约利用和可持续利用 [J]. 国土与自然资源研究, 2002. 4: 31-32
- [4] 宋戈. 中国城镇化过程中土地利用问题研究 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2005
- [5] 翟文侠, 黄贤金, 张强. 杜文星开发区土地集约利用研究——以江苏省为例 [J]. 地域研究与开发, 2006. 1: 101-105
- [6] 庄悦群. 美国城市增长管理实践及其对广州城市建设的启示 [J]. 探求, 2005. 155(92): 62-67
- [7] H. James Brown. 城市土地管理的国际经验和教训 [J]. 国外城市划, 2005. 20(L): 21-23
- [8] 李宪文, 林培. 国内外耕地利用与保护的理论基础及其进展 [J]. 地理科学进展, 2001. 20(4): 305-312
- [9] 张安录. 美国农地保护的政策措施 [J]. 世界农业, 2000. 249(1): 8-10.
- [10] 贾绍凤, 张军岩. 日本城市化中的耕地变动与经验 [J]. 中国人口·资源与环境, 2003. 13(1): 31-34
- [11] 潘锡辉, 雷涯邻. 开发区土地资源集约利用评价的指标体系研究 [J]. 技术经济与管
理, 2004. 17(202): 35-39
- [12] 王梅, 曲福田. 昆山开发区企业土地集约评价指标构建与应用研究 [J]. 中国土地科
学, 2004. 18(6): 22-27
- [13] 甄江红, 成舜, 郭永昌等. 包头市工业用地土地集约利用潜力评价初步研究 [J]. 经济地
理. 2004, 24(2): 250-253
- [14] 王兴平. 中国城市新产业空间——发展机制与空间组织 [M]. 北京: 科学出版社, 2005
- [15] 宁越敏. 外商直接投资对上海经济发展影响的分析 [J]. 经济地理, 2004. 24(3): 313-317.
- [16] 宁越敏. 经济全球化和上海作为世界城市的崛起. 2003
- [17] 张丽. 上海工业开发区的土地集约利用研究 [D]. 上海: 同济大学, 2007

Intensive Land Use of Development Zones and Economic Growth in Shang Hai

TAO Ying-sheng

(The Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstracts: In recent years, the central government has straightened up the management of land use in the development zones through the tight land-use policy. However, the country is still on the stage of industrialization, and the urban economic growth depends largely on the constant land input, especially the input of industrial land. The paper evaluates the intensive land use in development zones of Shanghai, and examines the relationship between the intensive land use in development zones and the urban economic growth. Finally, some advices are summarized.

Keywords: Land intensive uses; Development zones; Economic Growth

收稿日期: 2008 - 10 - 30

基金项目: 国家自然科学基金项目(40671060)资助, [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No. 40671060]。

作者简介: 陶英胜(1984-), 男(汉族), 河北人, 华东师范大学中国现代城市研究中心硕士研究生