

# 提高土地利用效率推动高质量发展

高骞 王丹<sup>1</sup>

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

**【摘要】** 上海要实现土地更集约、更高效、更可持续、更高质量的利用,关键是要充分发挥市场在配置土地资源上的决定性作用。一是从强调土地利用的经济效益思维向新发展观下的质量效益转变,注重形成有利于统筹经济效益、社会效益和生态效益的土地利用绩效评估体系;二是从松散型城市建设向紧凑型城市建设转变,注重产业紧凑布局,倡导城市精明增长和重点区域高密度建设;三是从土地开发利用的平面化拓展向混合型、立体化开发利用转变,注重功能复合、垂直开发,优化产业配套环境,增强城市的吸引力和竞争力;四是从以禁止性为主的土地规划管控向禁止与鼓励相结合的弹性管控转变,注重在满足城市安全底线的基础上强化规划管控与产业发展的匹配性和联动性,进一步激发市场活力。

**【关键词】** 土地利用效率 高质量发展 土地开发

**【中图分类号】**:F293.22 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)01-0087-007

提高土地利用效率是实现经济高质量发展的重要途径和必然选择。在上海土地资源日趋紧张,可新增建设用地面临“天花板”的情况下,如何有效优化土地资源开发利用,提升存量土地资源利用效率,是上海所必须解决的难题。

## 一、上海土地利用的现状特征

### (一)建设用地规模占比高,但新增建设用地总量偏低

从总量来看,截至2017年底,上海建设用地总规模约3169平方公里,约占全市陆域土地总面积的46.8%,大大高于伦敦、巴黎、东京等国际大都市平均30%左右的水平。但从增量来看,未来上海新增建设用地总量十分有限,到2035年,全市规划建设用地将控制在3200平方公里以内,仅有31平方公里的可新增建设用地。在此背景下,上海经济社会发展既面临加快转型、促进重大项目落地的要求,同时又面临土地紧缺、存量用地规模较大的现实矛盾。

### (二)土地总体经济产出规模较高,但地均产出水平偏低

目前,上海已成为全国首个GDP突破3万亿的城市,但地均产出水平仍偏低,与领先的全球城市相差甚远。2017年,全市地均产值为7000万美元/平方公里,只相当于伦敦、东京、新加坡、中国香港等城市的1/5~1/4。

从国内比较来看,上海建设用地地均产出水平也不高,为9.51亿元/平方公里,低于深圳和广州,略高于北京和苏州。面对城市建设用地“天花板”的硬约束,进一步提高土地利用效率是上海率先实现高质量发展的必然选择。

---

**作者简介:** 高骞,上海市人民政府发展研究中心发展处处长。王丹,上海市人民政府发展研究中心城市处副处长。本文参与撰写人员有:彭颖、朱咏。

### (三) 国家级、市级开发区用地效率较高, 但乡镇开发区用地效率偏低

2017 年, 上海开发区工业用地地均产出率约为 70 亿元/平方公里, 但各开发区间用地效率极不均衡, 73.3%的开发区产出率低于平均数。其中国家级、市级开发区用地效率较高, 如安亭汽车产业基地、松江出口加工区等单位工业用地产出率达 580 亿元/平方公里以上, 而乡镇开发区地均产出率大多低于 30 亿元/平方公里。

### (四) 重点地区高品质商办用地效率高, 但外围地区商办用地效率偏低

近年来, 上海商办楼宇已从 2003 年的 3000 多万平方米增长到 2016 年的 8000 多万平方米, 年均增长约 360 万平方米。但商办楼宇的绩效极不均衡, 一方面, 重点地区高品质商务楼宇难以满足需求, 企业和人口大量集聚, 人口密度过密(2015 年, 中心城核心区范围人口密度为 3.28 万人/平方公里, 超过曼哈顿 2.8 万人/平方公里); 另一方面, 中低端商务楼宇的空间集聚度不够, 特别是部分郊区商务楼宇空置率偏高, 影响了上海商务楼宇整体用地效率的提升。

### (五) 地上空间利用总量高, 但地下空间利用率较低

目前, 上海现有的地下空间开发主要集中 0~15 米的浅层, 且 70%左右为交通设施, 公共服务设施、市政公用设施、仓储设施等所占比例较小, 与巴黎、东京、大阪等国际大都市存在明显差距, 通过地下空间开发缓解城市用地紧缺、推动土地集约化利用的功能发挥不足。

### (六) 农村集体建设用地规模总量高, 但功能偏弱、用地效率偏低

当前, 上海郊区集体建设用地总量约占全市建设用地的 35%, 农村人均建设用地面积 564 平方米, 大大超过城市居民用地标准。其中, 农村宅基地占上海住宅用地量的 45%, 而同期郊区农村户籍人口仅占全市户籍人口的 10%, 农村宅基地利用存在布局分散、户均占地大、空置住宅多等问题, 宅基地规模与农村户籍人口规模明显不相匹配。同时, 乡镇企业用地约 400 平方公里, 普遍存在功能较弱、厂房闲置、单位工业增加值能耗高等问题。

## 二、制约上海土地利用效率提升的瓶颈原因

### (一) 前期以规模扩张为主的发展模式导致城市密度总体偏低, 大量空间资源被低层次产业占据

上海在一段时期内土地开发利用较为粗放, 导致了城市密度整体偏低, 土地资源利用不经济的现状。

#### 1. 城市密度整体偏低。

从总体容积率来看, 上海现状密度约为 0.87, 低于东京、纽约 0.99 和 1.23 的水平。从产业用地容积率来看, 全市 104 产业区块的现状综合容积率约只有 0.6~0.8, 大幅低于东京工业用地容积率平均为 1.2 的水平。产生这一现状的原因是由于在以规模扩张为主的粗放发展阶段, 通过土地要素投入来追求经济总量快速增长, 不仅商务集聚区的综合容积率缺乏有效规划, 轨道交通站点周边地区开发强度缺少统筹考虑, 而且大量工业用地在低容积标准 and 要求的时期被快速推向市场。

#### 2. 大量土地资源被较低层次产业占据。

据统计, 上海 95%的工业总产值由用地不到 40%的规模以上工业企业所贡献, 而用地超过 60%的规模以下工业企业仅贡献了 5%的工业总产值。此外, 囤地现象仍然存在, 导致了土地资源的严重浪费。

## (二) 土地规划管控偏僵化, 容积率调整流程复杂, 市场主体提升土地利用效率的积极性不高

土地开发与产业发展难以适应快速变化的市场环境, 土地开发供应的周期偏长、不确定性高, 导致存量土地开发对社会资本的吸引力不足, 市场主体提高土地利用效率的积极性不高。

### 1. 密度分区不够细化, 基准密度上限偏低。

近年来, 尽管上海对规划技术准则进行了修正, 但相对于我国香港(对居住用地分为 3 大类 11 小类、工业用地分为 2 大类 7 小类), 纽约(将居住用地分为 10 类, 工业区分 3 大类 12 小类, 并设立鼓励发展区等“特别意图区”)的细化式分区管理方式仍较粗放, 分类较为原则化。同时, 密度高限仍明显偏低, 一般工业用地高限为 2.0, 且有建筑高度 30 米的上限控制要求, 研发用地高限为 4.0, 不仅远低于中国香港、纽约工业用地容积率高限 9.5、10.0 的标准, 而且低于国内其他城市水平(目前, 珠海工业用地容积率上限为 3.0, 深圳普通工业用地(M1)容积率可达 4.0, 新型产业用地/研发用地(M0)容积率上限可达 6.0), 与现有工业, 特别是轻型化的高端制造业发展要求不匹配。

### 2. 存量工业用地提升容积率成本较高, 且调整流程繁杂。

目前, 上海工业用地提高容积率需经过“开展规划调整—签订土地合同—按市场评估价补缴地价”等数个审批环节, 周期较长, 成本较高。而广东省根据国务院《关于促进节约集约用地的通知》有关规定, 结合省情, 采取了“在符合规划、不改变用途的前提下, 不征收工业用地提高容积率、建筑密度土地价款差额”的政策, 并通过给予地价优惠等方式, 鼓励各市提高工业用地容积率。东莞市、珠海市对产业用地调整容积率进行分类处理, 并简化审批程序, 降低了企业调整成本和提升了调整效率。

### 3. 用途管控过于严格, 土地混合利用存在制度瓶颈。

当前, 土地混合利用和功能复合开发具有广泛的现实诉求, 但由于土地用途管控过于严格, 土地混合利用进展缓慢, 土地利用绩效偏低。土地用途管控仍延续早期开发区土地管理所采取的单一功能规划思维, 未能及时跟上产业融合、产城融合深度发展的大趋势, 产业类工业用地配套服务设施比例结构偏低(上海规定配套服务设施的建筑面积占项目总建筑面积的比例不得超过 15%, 而深圳的比例为 30%), 致使一些园区产城融合度不高、公共服务薄弱、职住不平衡等现象突出, 特别是交通优势不明显的乡镇工业园区、外围地区商务区。这在一定程度上制约了园区对高端企业、高端人才的吸引力, 产业集聚与功能提升步伐缓慢, 进而制约了土地利用效率的提升。

### 4. 市场作用未能充分发挥, 产业空间资源流转不顺畅。

一方面, 有效的容积率转移机制尚未建立, 而这在美国等发达国家是一种较为成熟的规划调节手段; 另一方面, 结余厂房分割转让受到制约。根据现行政策, 在土地出让合同规定厂房不得分割出让的条件下, 土地使用权人需将结余厂房转为标准厂房后方可出租, 租金与调整成本大体相抵, 这使得土地使用权人盘活存量的积极性不高。

## (三) 跨部门协同监管制度有待优化, 政策体系和利益协调机制有待完善

提升土地利用效率是一项系统工程, 涉及多个部门, 需要协同推进与加强监管。从实践来看, 上海协同推进和监管机制及相关政策仍待优化。

### 1. 土地利用管理仍较粗放, 事中事后监管手段不足。

目前,浙江省、江苏省均探索实行了以“亩均论英雄”为导向的土地产出效率评价体系和评估方法,建立了科技、财政、土地、环保等多部门分工明确、密切协作的工作机制,并建立与之配套的差别化要素供给机制。与之相比较,上海土地管理各自为政的现象依然存在,管理较为分散,各部门的政策、数据信息等尚未实现共享,符合上海实际的、覆盖城乡和各类产(行)业的建设用地土地绩效评价体系尚未建立,事中事后监管多以传统的行政手段为主,差别化要素供给机制尚未形成,难以发挥市场调节作用。

## 2. 政策体系尚不健全。

一方面,部分领域存在政策空缺。如低效工业用地的认定和处置还没有十分清晰的政策标准;对过渡性开发项目在出让方式、定价、二次动迁费用等方面的政策指导仍待加强;“198”区域内大量行政划拨的国有土地,其盘活缺乏相应的政策安排。另一方面,部分政策的精准度有待提高。如城市更新、土地混合利用技术标准方面缺乏细则;减量化政策和项目转型方案缺乏联动;“198”区域政策存在“一刀切”的情况,对于“198”区域内高质量工业项目缺乏相应的政策支持。

## 3. 有效的利益协调机制尚未形成,区镇政府、园区提升土地利用效率的积极性不高。

一方面,工业用地收储地价(市场价)与出让地价(扶持价)倒挂严重。近年来,上海存量工业用地盘活基本以土地收储再出让为主,工业用地收储成本与出让价倒挂严重,区镇政府、园区面临较大资金缺口压力。另一方面,提升土地利用效率的奖惩机制不完善。相对其他省市,上海的土地增减挂钩奖惩机制仍较宽松,区镇盘活存量工业用地的约束力不强。广东省规定自2018年起,除基础设施和民生项目外,不再向各地市直接下达新增建设用地计划指标,各地“三旧”改造工作的考核结果将作为土地利用计划指标分配及其他相关奖惩措施的依据,部分城市还将“三旧”改造工作列入干部工作考核范畴。

## 三、上海提高土地利用效率的思路与建议

针对上述瓶颈制约,上海要实现土地更集约、更高效、更可持续、更高质量的利用,关键是要充分发挥市场在配置土地资源上的决定性作用,努力实现“四大转变”:一是从强调土地利用的经济效益思维向新发展理念下的质量效益转变,注重形成有利于统筹经济效益、社会效益和生态效益的土地利用绩效评估体系;二是从松散型城市建设向紧凑型城市建设转变,注重产业紧凑布局,倡导城市精明增长和重点区域高密度建设;三是从土地开发利用的平面化拓展向混合型、立体化开发利用转变,注重功能复合、垂直开发,优化产业配套环境,增强城市的吸引力和竞争力;四是从以禁止性为主的土地规划管控向禁止与鼓励相结合的弹性管控转变,注重在满足城市安全底线的基础上强化规划管控与产业发展的匹配性和联动性,进一步激发市场活力。在此基础上,提出如下建议:

### (一)优化容积率管理制度,发挥市场调节作用,形成“自下而上”与“自上而下”有机结合的土地开发利用新机制

#### 1. 细化密度分区,对重点地区实施特别区容积率管理。

借鉴我国香港、纽约等地经验,按照不同性质、不同区位条件将城市用地进行更加细化的密度分区,拉大高低限差异,促进城市空间更加“疏密有致”。在此基础上,探索实施重点地区容积率管理制度,在张江、吴泾、高桥、南大、吴淞、桃浦、虹桥等重点区域和轨道交通站点周边试行放宽容积率管理,允许其容积率可全部或部分高于一般区域,或实施比一般区域更丰富的容积率奖励、转移或上浮政策,推动建立区域内容积率的自我平衡机制,更加贴合区域开发和产业发展的需求。

#### 2. 适应建设技术和产业发展需求,放宽工业用地容积率上限。

锁定产业空间布局、产业规划,划定工业用地红线,在密度分区的基础上,允许普通工业用地最高密度分区基准容积率上限可

---

达 3.5~4.0;严格保障工业用地发展空间,结构调整腾挪出来的土地指标,优先发展新的先进制造业项目。允许确有需求的工业园区的部分用地向研发用地转型升级,并对其进行密度分区管理,将其最高密度分区的基准容积率上限放宽至 4.0~6.0。探索“工业大厦”“摩天工厂”模式,鼓励专业开发主体参与园区二次开发,试点实施“工业上楼”工程。

### 3. 简化容积率调整程序,利用价格杠杆激发工业园区“退二优二”的活力。

研究将涉及重点工业区、产业园区提高容积率、支持改扩建的规划调整审批权下放至区级部门,允许各区按照建设项目管理程序,对未出让工业用地的容积率、建筑高度等,直接核定规划指标,无须调整控详规划。简化产业用地调整容积率分类处理审批程序,在符合规划、不改变用途的前提下,对工业用地提高容积率,不再征收土地价款差额。

## (二)鼓励土地混合利用和功能复合,提升园区平台运营服务水平,提升产业空间品质

### 1. 明确规划指导,强化政府政策引导和底线管控职能。

在上海自贸试验区综合用地规划土地试点政策的基础上,进一步在全市推出土地混合利用和建筑复合利用的规划和用地标准,探索土地用途管制“负面清单”管理模式,在一定条件下实施“大类管住、小类放开”用途自行调整的政策,给予市场开发更多的灵活性。

### 2. 以完善产业配套功能为重点,促进土地混合利用。

借鉴深圳、东莞等市的经验做法,将上海产业类工业用地配套服务设施比例提高至 30%,在确保安全的前提下,探索建设“制造+研发+商业+宿舍”等多功能复合的工业楼宇,通过统建、配建等方式,筹措一定规模的创新型产业用房和人才公寓,推进区域功能复合,强化职住平衡。支持“195”地块工业企业在符合规划的前提下实施土地复合功能改造,通过适当提高容积率,免征收或打折征收、延期付款土地差价等方式,降低土地转型开发成本;积极促进张江、漕河泾等高科技园区打造创新街区;鼓励和促进存量商办楼宇更新改造,优化提升外围商务区的交通可达性,鼓励增加绿化面积(如垂直绿化、屋面绿化、楼层绿化等)和开敞的公共活动空间。

### 3. 做强园区、楼宇平台主体的功能,提升其运营服务水平。

借鉴广州城市更新基金运作模式,研究设立土地二次开发基金,强化对土地整备、旧厂房改造、标准厂房建设等方面的资金支持,发挥杠杆效应,吸引专业能力强、具有丰富运营经验的市场主体参与土地二次开发。鼓励园区平台主体采用长期租赁、先租后让、租让结合等方式提供产业用房,降低工业企业用地成本。鼓励服务业平台载体租税联动,对于产税较高的载体给予资金奖励,鼓励其引进好的企业和项目,提升载体品质和产业品质。

## (三)创新土地供给方式,健全交易机制,优化产业空间资源供给,有序提升地下空间开发利用水平

### 1. 支持重点区域加大地下空间开发力度,提升存量空间容量。

加快推进地下空间开发现状调查。在充分保障城市安全,不损害土壤结构、不破坏地质环境、不带来地质灾害隐患的基础上,重点推进 15~45 米的中层地下空间开发。聚焦虹桥商务区、世博园区等重点区域,提升其地下空间联通度,优化区域人行系统。进一步加大上海地下空间经营性开发力度,借鉴东京、新加坡等城市经验,探索建设地下垃圾处理设施、物资储备设施、物流运输设施等,研究建立地下科技城的可能性。启动制定 45 米深层,乃至 100 米以下超深层地下空间开发方案预研究。

## 2. 建立差别化的土地供应机制,提升产业空间供给质量。

对于一般区域、一般项目,采用“以供厂房为主”的土地供给方式,允许一般存量工业用地二次开发项目准入条件略低于新增工业用地项目准入条件。对于重点功能区、工业楼宇及优质产业项目,综合采用“带项目出让”“标准地”、1.5级开发等多种土地供应方式,明确出让方式、定价、二次动迁费用等条件,强化合同履约管理,严格规定自用年限、最小自持比例和转让对象。

## 3. 健全市场机制,促进产业空间资源有序流转。

完善土地收储机制,根据城市规划和年度计划组织工业用地使用权收储。积极研究出台容积率转移办法,明确转移规则,制定转入区和转出区的标准要求,探索跨区域容积率转移。研究出台工业楼宇分割转让办法,允许企业闲置用房在不改变用地性质,符合区域产业发展导向,保有最小自用比例的基础上,进行分层分栋转让。深化农村集体建设用地二级市场试点,积极复制推广松江试点经验,加大对农民集中居住项目的资金支持,建设农民集中居住社区。推动农用地与农村建设用地指标占补平衡。

# (四)全面构建土地利用绩效综合评价制度,实施差别化要素供给政策

## 1. 全面构建土地利用绩效综合评价制度。

依托大数据中心,进一步打通上海空间地理信息库、法人库、经济社会信息库等,并对部门数据进行匹配对接。综合考虑经济效益、功能效益、创新效益、生态效益和社会效益,建立涵盖投资强度、地均产值、地均税收、单位产出能耗、研发投入、市场占有率、产出增长率等指标的企业土地利用效率综合评价指标体系。在此基础上,推进土地利用绩效综合评价,先期可聚焦规模以上工业用地进行评估,后期逐步将评估范围拓展到规模以下工业企业以及服务业等领域。

## 2. 实施差别化的要素供给政策,“引逼并举”促进企业转型升级。

立足企业土地利用效率综合评价结果,对于土地利用效率上游的企业,加大土地供给支持力度,优先配置增量土地,给予企业容积率奖励,降低水、电、气等要素供给价格;对于土地利用效率中游的企业,加大技术改造投入的支持力度,促进企业加快创新发展步伐,着力提升企业产出效率。对于土地利用效率低下的企业,增加其水、电、气等要素供给价格,倒逼其调整退出。

## 3. 加大对低效用地的执法处置力度。

进一步完善本市低效工业用地的认定和处置办法,系统梳理上海低效用地、批而未用、用而未尽以及违法闲置用地,针对因土地使用权人自身原因迟未整改的低效、闲置土地、违法用地,加强联合执法工作,确保各项政策执行到位。

# (五)优化土地全生命周期管理,强化部门协同监管,创新监管方式,实施资源要素的区域差别化配置

## 1. 优化土地全生命周期管理合同。

完善与优化土地全生命周期管理合同中的土地开发利用约束条件,结合获地企业开发阶段、开发强度以及前期产出水平等因素,综合评价来决定后续土地供应规模。对重点区域、特殊产业实行分阶段权证管理,在项目建设开发、投产运行初始期及投产试运行期满三个阶段设置相关的限制性条件。

## 2. 强化部门协同监管,加大事中事后监管力度。

---

围绕土地全生命周期合同所涉及的土地、经济、环保等条件,深化相关部门的协同合作,特别是在项目竣工、投达产后每3~5年内、期限届满前等环节强化协同监管。探索实行土地开发利用的“三维地籍”监管方式,加强智慧监管手段的应用。完善企业涉地信用信息征集、共享、使用和发布的机制,将建设用地使用权人依法用地情况纳入企业诚信档案,对违规用地和“圈地”“囤地”单位,列入“黑名单”。

### 3. 激发区镇提高土地利用效率的积极性。

设立产业园区“退二优二”专项资金,加大对区镇提高土地利用效率的资金支持,对市区两级在存量土地、厂房等要素交易流转环节产生的地方留存税费,重点用于支持园区“腾笼换鸟”。深化土地管理“放管服”改革。进一步推进审批权下放,优化产业项目土地出让、方案审核等环节的审批流程,提高审批效率。完善提高土地利用效率的奖惩机制,实施差别化的要素区域配置机制。根据区镇低效用地退出情况,“土地利用绩效”完成情况,对于土地利用绩效完成情况好的区镇,按一定标准实施新增建设用地挂钩计划,并在能源消耗总量削减和主要污染物减排上给予倾斜。

## (六) 结合推进乡村振兴计划,着力规整和盘活农村低效建设用地,提升其综合利用水平和利用效能

### 1. 探索实行优质开发主体托管开发乡镇低效工业园区,促进其“二次开发”。

积极引入国内外有实力、有经验的园区开发机构参与上海郊区乡镇工业园区开发管理。实施园区协同品牌联动工程,鼓励国家级、市级开发区与乡镇工业通过品牌合作、管理合作、股权合作等多种方式实施联动发展。着力推进优质园区开发企业成片开发利用低效土地,加大园区整合归并力度。

### 2. 提升农村集体建设用地利用效率。

探索建立“198”区域内优质企业的评估保留机制,对确需保留的优质企业,经认定批准后,可作为规划零星工业地块保留。制定出台“198”区域内以划拨方式取得国有土地的盘活政策。强化农村集体建设用地与新城建设、重大功能区建设的联动,最大限度用于配套设施和公共租赁住房及其商业、服务业等配套项目的建设。大力推进全市村庄布点规划,结合各区及镇总体规划编制,研究“撤并村”实施集中居住的多元模式,促进宅基地集约利用。