
促进上海全球科技创新中心建设的 用地制度完善研究

马军杰^{1, 2} 郭梦珂² 卢锐^{1, 31}

(1 同济大学 经济管理学院, 上海 200092;

2 同济大学 法学院, 上海 200092;

3 杭州师范大学 经济与管理学院, 杭州 311121)

【摘要】:“全球科技创新中心”作为全球创新网络的关键结点,是承接全球知识资源配置的枢纽。土地资源的配置水平则深刻影响着“科创中心城市”的经济决策与运行。探讨城市用地制度对科技创新活动的影响,分析上海科技创新中心建设面临的用地制度困境,并提出相关建议。在城市整体用地总体思路方面,应加大土地规划的主导力度,注重发展综合城市功能;在园区用地方面,需明确园区用地效益评价体系,禁止圈地浪费用地;对于居住用地,应加大人才公寓和保障性住房的供给,优化新城住宅品种供给结构,减少高档住宅建设比例,增加普通商品房和经济适用住房的比重,提高人口入住率。

【关键词】: 全球科技创新中心 用地制度 创新 上海

0 引言

党的十八大正式提出了实施创新驱动发展的国家战略,指出要将科技创新作为推动中国未来经济增长的核心动力。2014年5月,习近平总书记在上海视察工作时,提出加快向具有全球影响力的科技创新中心进军的要求。2015年以来,上海深入实施创新驱动发展战略,陆续出台“22条”意见及一系列配套文件,推进实施一批重大改革举措,科技创新中心建设取得阶段性成果,并明确到2020年前形成“科创中心”基本框架体系,到2030年形成“科创中心”城市的核心功能。2016年4月,国务院常务会议审议通过了《上海系统推进全面改革创新试验加快建设具有全球影响力的科技创新中心方案》。2016年8月,国务院印发了《“十三五”国家科技创新规划》,明确支持北京、上海建设具有全球影响力的科技创新中心。

然而,上海的科技创新基础还不牢,市场配置创新资源的作用也未得到充分发挥。同时,上海面临的资源、环境、人口压力更

作者简介: 马军杰,管理学博士,同济大学经济管理学院博士后,同济大学法学院讲师、硕士生导师,研究方向:科技政策与创新管理、城市与区域发展管理;郭梦珂,同济大学法学院硕士研究生,研究方向:经济法;卢锐,管理学博士,同济大学经济管理学院博士后,杭州师范大学经济与管理学院教授、博士生导师,研究方向:科技政策与创新管理。

基金项目: 上海市软科学研究计划“建设具有全球影响力的科技创新中心”专题研究项目——“基于科技创新中心建设的城市空间规划布局研究”(项目编号:14692109300;项目负责人:马军杰)成果之一;上海市浦江人才计划项目——“互联网+时代的城市空间重构策略研究”(项目编号:18PJC111;项目负责人:马军杰)成果之一;中央高校基本科研业务费项目——“平台经济时代城市空间优化策略研究”(项目编号:22120180212;项目负责人:苏依依)成果之一。

大,经济转型升级也更迫切,此外,由于上海的改革步调超前于全国改革,各类问题所导致的试错成本更高。因此,上海期望率先以改革突破发展瓶颈,则需要研究如何全面激活城市创新活力,探索可复制的制度创新成果。城市土地制度的设计作为其中的重要突破口之一,却很少被用于具体问题的调控,也未能很好地发挥其政策调控和指引作用。因此,本文拟通过探讨其对科技创新中心建设的影响,提出相应的政策调控与完善措施。

1 文献综述

1.1 城市用地制度

城市土地使用制度是我国土地制度建设的重要组成部分,也是我国经济体制改革的主要内容之一。要打造服务型国际大都市,则必须创新土地制度^[1],而土地的“市场化”也一直是土地制度改革的方向。进入 21 世纪以来,我国国有土地主要采取“招拍挂”出让制度,其主要目的是更加公平、公正、公开地使用国有土地,建立规范有序的土地市场^[2]。当前土地制度不仅逐渐成为地方政府招商引资和“经营城市”的工具,也已经成为中央政府实行宏观调控的重要政策工具之一^[3-4]。然而土地使用制度在改革过程中也出现了与现实情况不相适应的问题。

首先,在利益分配方面,土地使用制度改革后形成了二元化土地市场结构及其巨大的套利空间^[5],在土地财政与土地金融折射下的土地制度,导致了土地利用粗放、土地资源浪费严重、未来收益透支、社会分配不公等诸多弊端^[6]。其次,在供应机制方面,尽管十多年的国有土地使用制度改革取得了明显效果,但与我国市场经济的要求仍有相当大的差距,划拨供地仍占相当大的比例,协议出让大量存在且不规范,土地资源尚未实现充分的市场配置^[7]。另外,政府兼“经纪人”与“仲裁人”于一身,亦不符合市场经济运行的要求。第三,在法律规制方面,城市土地利用的法律制度逐渐完善,但土地产权关系模糊、土地市场发育不完善、政府职能发挥不到位等问题也日益凸显^[8]。

1.2 土地制度与科技创新的关系

土地具有调整和优化经济结构的作用,是形成和调整产业结构的载体。土地供应结构直接影响区域经济的发展格局^[9]。关于土地制度对经济的影响方式,有学者分析了土地政策对区域产业结构调整的作用机制,并提出了土地政策在促进我国产业结构调整中的应用途径^[10]。同时,土地资源的配置与利用效益与区域产业结构的发展演进存在重要的相互影响与制约^[11],既定的土地制度在社会经济发展中还发挥着保障、激励、配置、约束等四项基础性作用^[12]。此外,土地使用制度改革能够改变城市建设长期滞缓以及弥补以前过分偏重生产所导致的生活用地不足和市政基础设施欠账等问题,使人均用地水平和城市用地比例结构逐渐趋于合理^[13]。然而目前为止,鲜有学者将土地制度作为科技创新行为的具体调控工具,系统论述其对科技创新的制约或促进作用及其影响机理。

2 用地制度对科技创新中心建设的影响

2.1 城市用地制度变迁

城市土地制度包括了城市土地所有权制度、使用权制度及其相应的管理制度等多项内容。我国坚持城镇土地的国家所有制,在土地公有制的基础上实行土地所有权与使用权的分离,实现土地有偿使用,并将土地使用权作为商品纳入市场经济的运行轨道,通过市场优化土地资源配置,使土地所有权在经济上得以实现。然而随着城市化进程的快速推进和经济的快速增长,城市土地的有偿使用也致使投机性土地需求现象产生^[14]。因此,国家自 1990 年开始针对土地供给实施了一系列土地宏观调控政策。国务院于 1993 年颁布《土地增值税暂行条例》,财政部于 1995 年颁布《土地增值税暂行条例实施细则》,对土地开发、转让、交易的增值收益进行了规范。1995 年颁布《关于全面清理非农业建设闲置土地的通知》,1997 年发布《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,实施了以行政干预为手段的供给调控。而城市土地法制化的有偿使用制度则是基于改革开放后多年的点到面

试点及推广,进而被相关法律法规所逐步加以确立的城市土地制度。

2.2 用地制度影响上海科技创新活动的空间组织模式

高密度的经济生产组织模式与人口偏好,为生产专业化和广泛地社会协作提供了可能性,然而与此同时,城市土地的承载力约束,也影响着城市空间的有效资源利用和经济的可持续增长。上海正面临城市转型,在建设全球城市、科技创新中心以及我国新型城镇化建设的大背景下,城市建设重点逐渐向郊区转移。早在上海“十二五”规划以及上海城市总体规划中,就已出现了四级城镇规划体系,新城作为城市空间的重要组成部分被纳入上海的空间结构优化战略当中。此外,当前位于上海近郊和远郊的众多产业园区,已构成了上海新的经济增长点,同时也将成为上海知识生产和创新活动的主要栖息地以及产业结构转型升级的主战场,因此,完善有利于科技创新活动的用地制度,对于优化城市创新空间的土地资源的配置,形成高效的创新生态系统的空间生产模式具有重要的积极意义。

3 上海科技创新中心建设用地制度的困境

3.1 土地集约利用程度不足

我国目前处在快速城镇化发展的阶段,速度效率型城市发展模式,不可避免地依赖外延扩张的方式,通过占用大量土地提升要素投入。各类圈地运动不仅造成了土地的闲置和浪费,而且助长了房地产价格的攀升,引发了局部经济过热,不利于我国经济社会的可持续发展。同时,传统规划理论对城市各类功能的空间分割,带来了一系列的社会、经济和环境问题。20世纪90年代以来,城市旧区改造通常是把中心城区的住宅拆除,把居民动迁到越来越远的郊区;利用住宅拆迁腾出来的地建设商务楼,这些商务楼又创造了大量的就业机会,但是就业人口大量安置于城郊结合部或郊区。在上海许多科技园区的周边经常出现这样的情况,各园区有几万员工就业,但是园区内及其周边均没有住宅,大量员工只能住到相对较近的周边乡镇或者更远的其他居住区,然后通过私家车或乘坐地铁来上班。

3.2 土地资源浪费与错配严重

对地方政府来说,地价被严重低估,必然会造成对稀缺土地资源的过度使用甚至滥用,土地使用者以此谋求自身短期经济效益,也造成了政府对土地财政的依赖。我国是一个土地资源尤其是耕地资源非常稀缺的国家,但是从目前新建成区的空间形态来看,“大手笔”用地的场景,大马路、大广场、大绿地、大而无当的公共建筑比比皆是¹。不论是划拨用地还是出让用地,土地节约集约利用在实践中很难得到落实,利益的驱使没法得到改变,划拨的土地讲排场,开发商讲利益,对于科技创新中心的建设而言,无法兼顾科技创业人员的生活配套用地等,必然也就没法吸引人才、留住人才。

此外,由于不少购房者仅将郊区新城的房产持有作为一种保值、增值的手段,而并非用作生活必需,导致房屋被大量空置,而又有很大一部分人就会因此失去在新城居住的机会。同时,由于巨大的商业价值,高档住宅包括别墅的建设比普通商品房更吸引开发商的青睐,但由于人气不旺,又在一定程度上加剧了当地公共服务设施滞后的局面,由此形成恶性循环,最终造成了“有城无市”的局面。

3.3 土地制度相关规定不完善

土地所有权主体不明确。城市土地国家所有,然而国有土地缺乏人格化的产权代表,一方面引起中央与地方政府以及政府各管理部门之间的利益博弈,大大增加了城市土地资源的管理成本或组织成本;另一方面城市土地国有制实际上变为一种以审批权限为基础的地方官员“任期所有制”,为作为国家代理人的各级政府的违规行为打开了方便之门,各级政府为解决拮据的财政问题和为追求招商引资往往大量低价出让土地,造成土地供应规模、用地结构失调。

土地所有者和使用者权责不统一。国家拥有名义上的土地所有权,但只有相对较弱的处置权;通过行政划拨获得土地的用地者,有使用权和一定的收益权,但没有转让权;通过有偿出让获得土地的用地者,尽管有使用权、收益权和转让权,但其最终还是无法享有所有权,因此必须受到使用期限的限制。这种产权分离的结果就是责权不统一,有收益权无所有权的人就会拼命追求收益而不顾及资源的损耗,不顾及城市的可持续发展目标,有所有权而无收益权的人就不会认认真真寻求提高收益的办法,从而导致土地资源过度利用与浪费并存,总体效率低下。

4 上海科技创新中心建设的用地制度的完善建议

4.1 总体思路

确定土地利用总体规划的主导地位。土地利用总体规划的实质是根据社会经济发展的需求对土地资源进行再分配,并考虑当地实际需求,着眼于土地的可持续利用。因此,政府需要根据上海科技创新中心建设的具体目标,结合上海市土地利用总体规划,对土地资源的合理配置形成顶层设计,对各类城市创新空间、产业园区用地,以及与其相配套的商业活动、公共空间、生活用地等形成合理有效的规划方案。

促进两规协调统一。根据《土地管理法》规定,城市总体规划应当与土地利用总体规划相衔接。二者要密切链接,互相协调。土地利用总体规划的对象是规划范围内的全部土地,城市规划的对象是城市土地,包括城市内的多项指标。二者对土地市场的调控各有侧重,但要更加明确二者的分工重点,才能使责权明确,不产生政策冲突,没有责任漏洞可以逃避。要充分发挥土地利用总体规划 and 城市规划的调控作用,关键在于土地利用规划和城市规划的互相协调,例如统计指标体系的衔接、城镇体系规划的衔接、城市规模的确定与衔接等。对于科技创新中心建设而言,则需要对城市的资本体系与生活环境等各个方面进行综合考量,比如经济、环境、文化、生活等方面的安排,以实现创新活动、创新网络、创新资源与城市空间配置和城市物理环境的协调统一。

提高土地利用效率。目前,上海已确定城市转型发展的方针,需要充分挖掘上海市存量土地的潜力,优化土地结构,加强城市配套基础设施建设,提高土地容积率、产出效率。虽然中心城区的用地开发强度较大,但上海的近郊和远郊仍存在大量土地浪费的现象,如何整合这部分土地,提高其利用率和产出率,也是上海建设科技创新中心所要解决的问题之一。具体来讲,要不断优化城市用地结构和用地布局,考虑城市辖区之间的相互协作,打破区域间各自为政各自逐利的局面,取消重复设置,建立统一的评估标准体系,减少城市化过程中不必要的土地浪费;不能只考虑单块土地面积的经济效益产出,要从城市整体发展目标和科技创新中心的建设来考虑,提升区域内的知识与创新产出;对于闲置土地,应当按照《国务院促进土地节约集约利用的通知》(国发[2008]3号)规定进行处理。对于未利用地和废弃地,政府应发挥该有的引导作用,整理零散的、未利用的土地,统一进行规划统筹,提高土地节约集约利用程度。

坚持可持续发展原则。城市用地开发要以城市可持续发展为基本出发点,以城市生态效益为前提,以经济效益为目标,注意构建结构合理,布局得当、协调发展的最佳土地利用模式及其用地结构体系。在注重科技创新中心的科技产出效益的同时,注重城市功能的提升,包括城市文化、环境等的建设,将可持续发展原则贯穿城市建设始终。

4.2 园区用地

首先,应当研究建立土地利用状况、用地效益和土地管理绩效等评价指标体系,加快开发区土地节约集约利用评估工作。其次,应简化土地的分类管理,推广综合用地,在同一地块上把不同用途综合在一起。通过园区土地利用的再规划和再开发,提高现有建设用地的利用效率,以推动创新经济转型和产城融合。第三,上海当前的园区地块大多在郊区,土地闲置与圈地现象明显,这需从其用地审批的源头加以适当控制。同时,大多数园区都存在明显的边界,或是墙或是围栏,与外界隔离开来,形成一个封闭的空间,一定程度上不利于科技创新中心的建设。参照上海的现实情况,可以借鉴国外科技创新中心的经验,建设“无边界产业园区”,在无固定边界的一定区域内,集聚各种规模的创新企业,与该区域内的城市生活融为一体。

4.3 居住用地

人才公寓住房。产业园区往往是许多创新创业人才的集聚地,然而由于产业园区的占地规模限制,大部分产业园区处于城市近郊和远郊区,职住分离势必会增加通勤成本,而各产业园对人才公寓的供给还相当缺乏。在对张江科技园调研的过程中了解到,仍有许多产业园区的科研人员排队等待入住,怨声较大。因此,要在地理空间和入住人群范围上加强人才公寓和园区的联系,一定要在产业园区周围普及和加大人才公寓的建设,作为创新型人才在沪工作的过渡使用。要加大人才公寓的住房供给,严格审核入住条件,为入住者提供更方便优惠的服务,或者提供更便利优惠的租房条件。

保障性住房。首先,对于刚毕业的大学生以及科研人员和产业园区的各类就业人员,政府应对其给予特殊的重视,采取更为方便但严格审查的落户和保障房供给政策。其次,应增加保障性住房的土地供应,整合产业园区零散的和不合理不合法的用地,进行统一规划改善。此外,我国目前尚未形成有关于保障性住房的相关法律,有关法规都是以通知等文件的形式发布的。而参照发达国家的住房保障体系,包括国际科技创新中心的住房供给,大部分都是由一整套健全的住房保障法律作为支撑,用法律的威信以此来加大执行力度,确保执行效果。因此,我国需要尽快出台相关法律法规,上海可以此为基础和保障,结合自身的发展实际,以及科技创新中心的建设,规范廉租房和经济适用房的保障体系。目前,上海市专门针对廉租房管理制定了《城镇最低收入家庭廉租房管理办法》和《上海市廉租房管理办法》等文件,但仅靠这些显然不够,制度没有成体系化,漏洞仍然存在,这样的不完善和不稳定势必会造成土地市场的不规范,因此应当向一些发达国家和国际上已经成熟的科技创新中心学习,借鉴其关于住房保障的相关法律,制定完善的法律法规以保证廉租房制度的实施^[15]。

一般商品房。对于一般商品房的建设,应根据各新城人口、发展目标及发展需要,合理确定开发数量。除此之外,对政府而言,就是要做到稳定房价,可以通过土地储备得以控制。土地储备制度是土地供应的保障,而土地供应的数量会导致房价的涨跌,而房价反过来又会反作用于政府的土地供应计划,又影响到土地储备的力度,因此政府要在土地储备和房价波动中进行调控,根据土地性质和科技创新中心的要求,明确近期和远期的储备对象,合理安排商品房的供应。

高档住宅。新城应该发挥其该有的承接人才集聚的功能,对于新城管委会所追求的利益最大化,应该放在整个上海建设科技创新中心的局面中来考虑。兴建高档住宅,势必会获得短期快速的利益回报,商品房的开发必然比政策性公益性的项目更有利益可图,但仅从利益角度出发,开发占地面积大、利益面向群体窄的高档住宅,难免会影响到科技创新中心的整体建设。对此,应加大政府在其中的渗透参与力度,从新城规划、土地审批、后续监管等方面制定较为严格的土地政策。

参考文献:

- [1]周振华,陶纪明,徐珺,盛维,浦亦稚. 上海建设用地现状、情景及集约化研究[J]. 科技发展, 2012(10): 3-13.
- [2]陶静. 国有土地使用权出让方式改革探讨[J]. 上海土地, 2013(4): 19-21.
- [3]扈映,米红,刘东英. 中国城市土地使用制度的变迁及对经济增长的影响[J]. 探索, 2013(6): 87-92.
- [4]丰雷,孔维东. 2003 年以来中国土地政策参与宏观调控的实践——特点、效果以及存在问题的经验总结[J]. 中国土地科学, 2009, 23(10): 8-13.
- [5]洪世健,张京祥. 土地使用制度改革背景下中国城市空间扩展: 一个理论分析框架[J]. 城市规划学刊, 2009(3): 89-94.
- [6]黄小虎. 从土地财政与土地金融分析中国土地制度走向[J]. 上海国土资源, 2012, 33(2): 5-10.

-
- [7]雷爱先. 国有土地使用制度改革、效应与走向[J]. 中国土地, 2005(6):10-12.
- [8]沈晖. 论我国城市土地使用制度的完善[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2006, 37(1):65-69.
- [9]杨重光. 充分发挥土地对调整和优化经济结构的作用[EB/OL]. 国土资源政策法律网, <http://www.gtzyzcf1.com.cn>, 2014-11-08.
- [10]卢为民. 土地政策促进产业结构调整的路径分析[J]. 上海经济研究, 2008(3):43-46.
- [11]张杰. 土地政策促进产业结构调整的经济分析[J]. 山东经济, 2011, 27(2):28-33, 71.
- [12]庞柏林. 促进农业科技进步的农村土地制度创新[J]. 商业研究, 2006(4):181-183.
- [13]陈鹏. 土地使用制度改革对城市空间结构的影响——以汕头市为例[J]. 城市与区域规划研究, 2008, 1(1):70-82.
- [14]李恩平. 中国城市土地制度改革回顾与展望[J]. 改革与战略, 2010, 26(5):73-75, 91.
- [15]王小龙. 上海市廉租房供给模式研究[D]. 南京:南京理工大学, 2013.

注释:

- 1 习近平. 在中央城镇化工作会议上的讲话. 2013-12-12.