

以建设用地减量倒逼经济转型

牛海洋

摘要：改革开放以来，松江区经济经历了三十多年的高速发展，产业结构不断优化，由原先的第一产业占主导逐步升级为现在的二、三、一产业结构。随着经济的不断发展，人均建设用地将成为未来制约松江发展的主要资源因素。在资源紧约束背景下，松江的经济发展不能单靠增量建设用地投入。本文在总结分析目前松江区建设用地现状的基础上，探讨分析以建设用地减量倒逼经济转型升级的相关问题。

1. 松江区建设用地现状

1.1 建设用地面积

土地分为农用地、建设用地、未利用地三类。建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，是城乡住宅和公共设施用地，工矿用地，能源、交通、水利、通信等基础设施用地，旅游用地，军事用地等。作为利用价值较高的土地，建设用地是一个城市经济社会发展的载体，是人类利用土地的重要方式之一。

国务院于 2010 年批准《上海市土地利用总体规划（2006-2020）》，确定了上海及各区（县）至 2020 年建设用地总规模和耕地保有量的刚性指标。其中提出至 2020 年，松江区耕地保有量 20500 公顷（30.71 万亩），基本农田保护面积 19730 公顷（29.6 万亩），建设用地总规模 25100 公顷。而根据全国第二次土地调查获取的各区现状数据（至 2009 年底），松江区已利用的建设用地为 26247 公顷，早已超出控制规模。2010 至 2014 年共增加建设用地 104.44 公顷，总建设用地量达到 26351.44 公顷。区建设用地总规模已超过全市陆域面积的 40%，高于伦敦等国际大都市。建设用地已没有增加的空间，要实现 2020 年的规划目标，务必要坚定不移地推进节约集约用地制度，对建设用地减量化。

表 1.1 2007 年至 2014 年建设用地审批量（单位：公顷）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
审批量	160	374	421	561.4	647.95	553.49	448.81	486.96

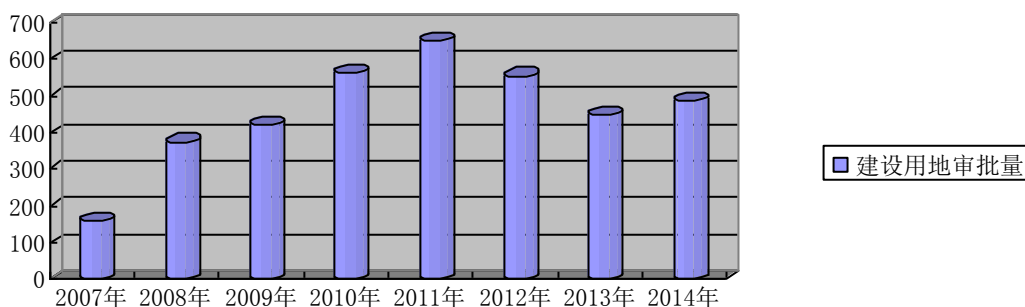


图 1.1 2007 年-2014 年建设用地审批量

从 2007 年至 2014 年的建设用地审批量可见，2007 年到 2011 年的建设用地审批量逐渐增长。2012 年建设用地审批量减少 94.46 公顷，2013 年建设用地审批量减少 104.68 公顷，同比分别减少了 14.58%，18.91%。虽然 2014 年审批量较 2013 年略微增长，但也未超过 2012 年的水平，说明建设用地减量化工作仍持续有效的进行。

1.2 建设用地结构

从 2014 年松江区审批建设用地的结构看，全年审批建设用地 486.96 公顷，同比增长 7.83%。其中，住宅用地 169.06 公顷，工业仓储用地 128.02 公顷，交通用地 112.56 公顷，公共建筑用地 32.38 公顷，商业服务用地 28.62 公顷，市政绿化用地 12.89 公顷，水域用地 2.76 公顷，特种用地 0.67 公顷，分别占全年建设用地的比例为 34.72%，26.29%，23.11%，6.65%，5.88%，2.65%，0.57%，0.14%。近五年的审批建设用地类型所占建设用地比例如下：

表 1.2 2010 年至 2014 年建设用地结构

	2014 年	2013 年	2012 年	2011 年	2010 年
住宅用地	34.72%	19.93%	26.82%	32.95%	49.59%
工业仓储用地	26.29%	25.29%	36.78%	28.9%	15.89%
交通用地	23.11%	21.99%	16.55%	10.94%	13.38%
公共建筑用地	6.65%	10.49%	18.18%	13.71%	12.95%
商业服务用地	5.88%	20.51%	1.68%	11.48%	8.19%
市政绿化用地	2.65%	0.29%	0	0	0
水域	0.57%	0	0	0	0
特种用地	0.14%	1.49%	0	0	0
农业用地	0	0	0	0	0
其他用地	0	0	0	2.02%	0
合计	100%	100%	100%	100%	100%

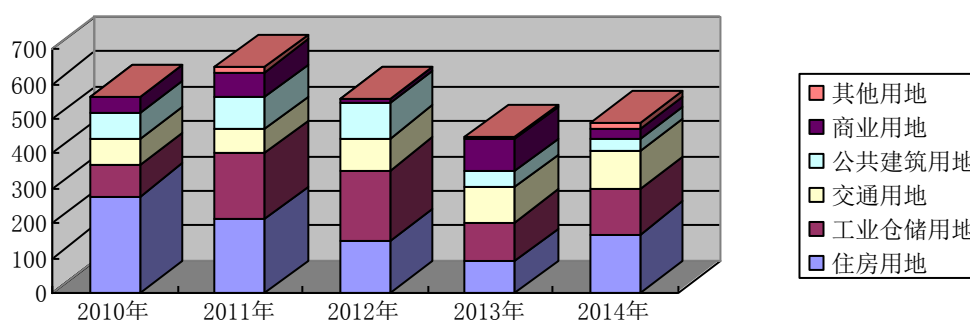


图 1.2 2010 年-2014 年建设用地结构

近五年来，住宅用地、工业仓储用地、交通用地、公共建筑用地和商业用地一直排在建设用地量的前五位。其中工业仓储用地和住宅用地稳居前两名。工业用地的比重仍然过大，市政绿化用地指标偏低。可见，工业生产和房地产开发仍然是建设用地的主要落脚点。

2. 建设用地量与经济增长的关系

2.1 相关性分析

表 2.1 2007 年至 2014 年建设用地量（单位：公顷）与 GDP（亿元）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
建设用地	160	374	421	561.4	647.95	553.49	448.81	486.96
GDP	642.11	734.48	756.96	900.48	934.17	886.55	917.49	969.46

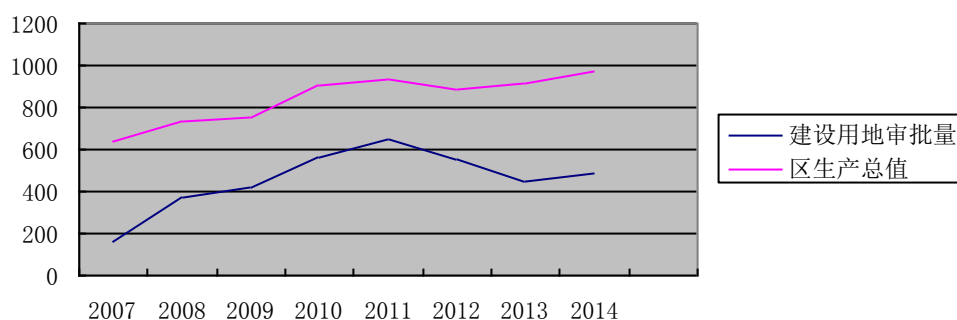


图 2.1 2007-2014 年建设用地审批量与区生产总值

首先从折线图可以看出，建设用地审批量和生产总值的变化趋势很相似，结合上文分析，提出假设：GDP 与建设用地量显著正相关。再次，将因变量和自变量设定如下表：

表 2.2 变量定义表

	变量	符号
因变量	区生产总值	GDP
自变量	建设用地审批量	Construction land
控制变量	总人口	population

并且构建传统的回归模型： $GDP = \alpha_0 + \alpha_1 \text{CONSTRUCTIONLAND} + \alpha_2 \text{POPULATION}$ 。(1) 本文数据来源于松江区统计年鉴（2007 年-2014 年），经过手工整理和统计得到，数据分析工具为 SPSS。最后统计结果如下：

表 2.3 模型汇总

模型	R	R 方	调整 R 方	标准 估计的 误差
1	.987 ^a	.974	.963	22.33460

a. 预测变量: (常量), population, constructionland.

表 2.4 Anova^b

模型		平方和	df	均方	F	Sig.
1	回归	92094.844	2	46047.422	92.310	.000 ^a
	残差	2494.173	5	498.835		
	总计	94589.016	7			

a. 预测变量: (常量), population, constructionland.

b. 因变量: GDP

表2.5 系数^a

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.
		B	标准误差			
1	(常量)	-982.640	221.875		-4.429	.007
	constructionland	.315	.076	.402	4.126	.009
	population	.009	.001	.673	6.908	.001

a. 因变量: GDP

2.2 回归结果分析

可以看出该模型的拟合度较好, 达96.3%, 能良好的解释建设用地量与GDP的关系。从系数表可以看出, 主要解释变量constructionland(建设用地量)的显著性水平为1%, 说明建设用地量显著影响GDP, 地区经济发展依赖建设用地的投入。该模型可表示为 $Y=0.315CONSTRUCTIONLAND+0.009POPULATION-982.64$ 。(2) 从而可以验证假设, GDP与建设用地量显著正相关。

3. 以建设用地减量倒逼经济转型升级

实现经济社会发展的转型, 是国情的呼唤、中央的部署、时代的使命。金融危机的影响并未远去, 二次探底的警钟仍在敲响; 土地、资源、环境等优势流失, 传统的发展动力正在减弱。土地已成为松江当前面临的主要资源瓶颈。截至目前, 松江建设用地总规模已达过全区陆域面积的43.51%。部分区域还存在用地效率不高等突出问题。因此, 亟待通过建设用地减量倒逼经济转型升级。

3.1 推进新兴产业发展和传统产业升级

目前松江建设用地增量供给已没有余地, 土地资源最大的潜力是建设用地存量的再开发。松江经济稳速或提速发展, 遇到的最大客观约束是土地资源在可持续发展界限内已经趋于枯竭。要保持国民经济较高速持续发展, 必须突破土地资源刚性约束, 以建设用地减量倒逼经济转型升级。从长远利益来看, 削弱经济增长对建设用地增量的依赖, 优化的产业结构是经济增长的核心。产业结构的优化要着重考虑产业发展导向和工业制造业转型升级。

3.1.1 产业发展导向要符合可持续发展的目标

表 3.1 松江区（1992-2014）生产总值构成

	第一产业比重	第二产业比重	第三产业比重
1992	19.7%	56.4%	23.9%
1993	18.0%	55.6%	26.4%
1994	17.8%	57.2%	25.0%
1995	14.8%	58.4%	26.8%
1996	12.8%	59.3%	27.9%
1997	9.4%	61.6%	29.0%
1998	8.5%	59.6%	31.9%
1999	7.4%	60.1%	32.5%
2000	6.7%	61.0%	32.3%
2001	6.0%	62.0%	32.0%
2002	4.8%	63.5%	31.7%
2003	3.3%	67.8%	28.9%
2004	2.3%	70.2%	27.5%
2005	1.6%	71.1%	27.3%
2006	1.3%	70.7%	28.0%
2007	1.1%	70.3%	28.6%
2008	1.0%	69.6%	29.4%
2009	1.0%	66.6%	32.4%
2010	0.9%	68.1%	31.0%
2011	0.9%	65.3%	33.8%
2012	0.9%	61.0%	38.1%
2013	1.0%	59.3%	39.7%
2014	0.9%	57.9%	41.2%

到 2014 年，松江区仍保持“二三一”的产业格局，2014 年的产业发展结构为 57.9:41.2:0.9，第三产业增加值的比重比上年增长 1.5 个百分点。第三产业占产值比例首次达到 40% 以上，创历史新高。

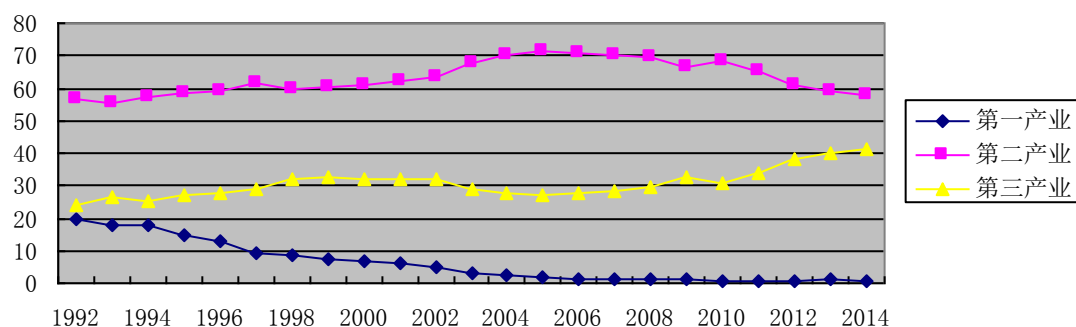


图 3.1 1992 年至 2014 年三次产业比重趋势图

从 1992 年至 2014 年的三次产业所占比例的比重情况来看，第一产业快速下降，微乎其微，第二产业所占比重仍然最高，但已呈现下降趋势，第三产业开始加速上升，松江产业结构进入工业化中后期。

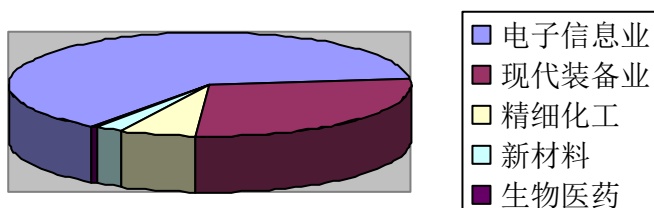


图 3.2 松江区五大产业结构

松江区产业结构形成了以电子信息、现代装备、新材料、精细化工、生物医药等五大产业为主导的产业结构。随着各产业科学技术的持续创新及新的社会消费需求的不断出现，亟需根据目前的产业发展现状及发展方向，进一步明晰各主导产业重点发展的方向及领域。主导产业的良性发展是松江区产业转型升级的基础，应从产业发展周期、不平衡发展等多种角度探索主导产业的优化，科学的规划下一阶段主导产业的发展方向及路径。

3.1.2 产业能级由劳动力密集转向技术密集和资本密集

松江区目前产业结构仍是以第二产业为主导，区政府 2011 年出台了《松江优先发展先进制造业的实施意见》，明确提出要推动松江从制造业大区向制造业强区发展，在后续产业发展中，优先扶持先进制造业，尽快提升技术水平及产业能级。产业能级由世界加工厂逐渐向资金密集、技术密集的先进制造业蜕变，重点发展电子信息、现代装备、新型材料、精细化工、生物医药等五大主导产业。同时，鼓励企业用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业。综合运用市场化、法制化的手段调整高能耗、高物耗、高污染、低产出和未达到安全生产要求的劣势企业，逐步转移或者淘汰第二产业中的劣势制造业。

3.1.3 大力发展现代服务业

近年来，松江虽然服务经济发展迅速，但由于长期以来坚持“二三一”产业发展方针，导致现代服务经济发展总体上仍然滞后，三次产业结构仍不合理，特别是金融、信息、技术服务业等知识含量较高的生产性服务业发展滞后，应尽快建立具有品牌效应的生产性服务业功能区。在产业发展的过程中，在产业结构调整及推进生产性服务业及其他高端服务业的同时，以先进制造业基地的建设为基础，带动生产性服务业、文化创意产业、金融服务业等第三产业的发展。

3.2 推动城乡空间合理布局和资源集约利用

根据年鉴数据统计，1992 年至 2014 年松江的农业人口下降 27.8 万人，非农业人口增长 32.2 万人，城市化率从 25.98% 上升到 84.83%，已超上海郊区平均城

市化率 70%。松江作为郊区承接中心城区转移的外来的人口，在促进自身经济发展，提高城市化水平的同时，也带来更多的建设用地需求。所以农村住宅用地中形成大量散乱的布局，由于农村经济发展水平较低，普遍存在基础设施不完善的现象，通过集体土地综合整治工作可以有效为建设用地减量化创造条件。通过对宅基地进行归并，集中建设类似城镇的住宅小区，节约了建设用地的指标。

推进土地集约节约利用是松江践行可持续发展战略的主要任务之一，而要缓解土地资源紧张局面就必须走紧凑发展之路。《上海市土地利用总体规划（2006-2020）》确定了上海市及各区县建设用地的总量刚性指标，上海市规划和国土资源管理局通过“两规合一”明确了未来城市发展边界线、基本农田保护线和产业用地控制线，松江区的建设用地率和工业用地率得到了有效控制。松江耕地保护任务重、新增建设用地指标有限，在满足产业发展的用地之需时应考虑着重对低效土地再开发，是存量变增量。未来城市发展用地，将利用土地可循环使用的特性，在存量建设用地上进行挖掘，2014 年通过建设用地还耕使当年净增加耕地面积 114.2 公顷，净增长量同比增长 141%。经过土地重整后，原来零碎的、低效的城市土地将得到重新整合，与科学的城市规划相结合，创造大量的城市后续发展空间，推动松江区经济进一步增长。

4. 小结

过去，松江依靠加工贸易迅速成为上海重要的制造基地和工业大区，如今，随着代工企业加快向外转移，地段产能加快被淘汰，土地资源紧缺，松江要从用土地换发展的老路子到新常态下的依靠建设用地减量倒逼经济转型升级进行转变，唯有如此，才能度过处于经济转型的关键时期。

松江区规土局 牛海洋 37735627