

90年代上海土地供求平衡研究*

《90年代上海社会经济发展与土地供求平衡研究》课题组

上海是我国最重要的工业基地之一，也是我国最大的港口和重要的经济、科技、贸易、金融、信息、文化中心。然而，上海的空间占有量，与其经济地位极不相称。上海市面积只及北京市的37.7%，天津市的56%。上海的人口密度不论是地区还是市区均居全国26个特大城市之首。人均用地极为紧张，每万人拥有的土地量，上海地区与市区分别为5.07平方公里和0.98平方公里，只是北京的30%和14.37%。上海的耕地一直十分紧张。解放以来，经过40年的社会经济发展，耕地从1949年的562.5万亩减少到1989年底的486.02万亩，上海目前的耕地量只能维持郊区农民的口粮和城镇居民的部分副食品供应的需要。

90年代上海社会经济将进入一个新的发展时期。土地是稀缺资源和不再生资源，它不同于其他资源，无法引进。因此，土地征用一点就少一点。上海社会经济的发展必然要继续占用一定量的耕地。如何充分认识上海土地短缺和社会经济发展对土地需求之间矛盾的尖锐性，及早摸清全市用地现状，研究和采取用地平衡对策，以便为90年代上海社会经济发展提供良好的空间，正是本课题研究的宗旨。

一、上海用地现状与耕地减少的历史回顾

（一）上海用地现状

目前，上海市市域面积，即包括长江水面与沿海滩涂在内的土地总面积为7823.44平方公里，其中陆域面积为6340.5平方公里，占65.6%，岛屿占15.4%，海涂占4.8%，长江水面占14.2%。据1989年统计，全市土地总面积6340.5平方公里中，耕地占51%，园地占1.26%，林地占0.81%，城镇及工矿用地占20.2%，交通用地占3.1%，水域面积占18.7%，其他占4.9%。

上海土地资源利用具有以下特点：第一，土地资源利用程度高。上海地区土地利用程度相当高，全市包括沿海滩涂在内的土地资源利用率为94.4%。第二，城镇建设等非农业用地占较大比重。城镇、工矿、居民点和交通等非农业用地占陆域面积的23.4%，其中农村居民点占陆域面积的9.3%，所占比重均较大。第三，农业用地的集约化程度和农业生产水平都比较高。据统计，1988年人均劳动力占有耕地1.82亩，每个农业人口占有耕地1.11亩。耕地复种指数高于全国平均数的2.14倍。上海郊区有效灌溉面积占耕地的98.1%，比全国平均数高1倍。单位耕地的产量也甚高，1989年粮食亩产378公斤，棉花亩产48公斤，油菜籽亩产108公斤。

（二）耕地减少的历史回顾

* 此文是上海市计委下达的《90年代上海社会经济发展与土地供求平衡研究》课题的综合报告。其课题组顾问为于祥年、史景星，总负责人为陈荣堂，组长为朱林兴，副组长为孙林桥、朱水云，成员为储继明、田汉雄、周国琪、潘长晓、周晓岚、顾惠明、吴震国、杨莘农。

解放以来，上海城市建设和发展占用了大量的耕地。1949年全市耕地为562.5万亩，1989年减少到486.02万亩，到1989年底共减少耕地159.53万亩。其中净减76.48万亩，年均净减1.91万亩。40年的时间上海耗去了全市耕地的13.6%。其中，国家征用40.69万亩，乡镇基建占用17.07万亩，农民建房占用12.32万亩，兴修水利占用39.54万亩，农副业占用23.02万亩，精养鱼塘占用11.23万亩。

从40年来上海耕地减少的情况看，可基本分为以下两个阶段：

第一阶段：1949~1975年，耕地非农化缓慢时期。1975年以前上海市共有耕地79.56万亩转为非耕地，其中国家建设征用24.16%，水利建设占用39%，农民建房占用3.5%。人均耕地面积从1949年的0.73亩下降到1975年的0.51亩，耕地净减15.79万亩。

第二阶段：1976~1989年，耕地非农化快速时期。这一阶段由于城市区划调整、城乡经济发展以及农村人民生活水平提高，本市市郊耕地大量被征用或改作他用，共减少耕地79.97万亩。人均耕地面积从1975年的0.51亩下降到1989年的0.38亩。

纵观40年来上海土地利用状况，可以发现，上海耕地的减少与经济的发展速度、城市的建设方针密切相关。

从城市发展方针来看：在第一阶段，上海城市主要执行“一般维护、重点改建”的方针，城市布局形态只是在原行政区划范围内采取“填空补实”的做法，作适当调整。当然，1958年为了适应上海社会经济发展第一次大的战略转变，即由轻工业为主向优先发展重工业为主的工业结构方向转变，开始建设了几个卫星城，但总的说来，新的工业项目基本上安排在旧市区。由此，这个时期城市发展对耕地减少量影响不大，但这样做更加剧了上海城市的拥挤状况，为旧城改造增加了难度。第二阶段，由于改革、开放，人们日益认清拥挤的旧城制约社会经济发展的严重性，尤其1984年中央对上海市城市总体规划的批示，为上海城市空间范围的调整和扩大奠定了共识，并逐步提到了议事日程。这对耕地的减少产生了很大影响。

从社会经济的发展速度来看：在第一阶段，上海社会经济发展与变革有过2次大的动作，一次是解放初将上海由解放前的消费性城市变为生产性城市，另一次是1958~1968年的上海第一次社会发展战略的转变。但是总的说来，上海经济发展缓慢，尤其郊区是单一农业经济格局，所以对耕地占有需求量不大。在这一时期耕地减少主要表现在国家建设征地、水利和交通占地。在第二阶段，上海城市社会经济发展处于重大的历史转变时期，上海经济格局有明显变化，城市经济由单一工业生产型向多功能型转变，郊区经济改变了单一农业经济格局，乡镇企业逐渐取代了种植业的主导地位。这样，亦必然表现为对耕地需求的大幅度增长。据统计，尽管第二阶段的时间跨度只有第一阶段的一半，但第二阶段的工业产值总量和国民生产总值却分别是第一阶段的1.5倍和1.8倍，而与此相应的耕地减少量第二阶段比第一阶段还要多一点。

40年来上海耕地减少情况具有以下几个特点：

1. 工业化时期耕地非农化效应。大量事实表明，工业化时期，一个国家和地区的耕地非农化常常是由工业发展所引起的，而耕地非农化速度又取决于工业化的水平、工业结构的调整、优化和工业生产力布局的合理化。目前，总的来说，上海处于工业化时期。所以，上海耕地非农化效应表现较为突出。应当指出，近10多年来上海工业发展带有经济过热因素，加上工业尤其乡镇企业的发展主要表现为外延型和粗放型。因此，耕地的减少带有不经济性和不科学性的特点。我们在消除经济过热和控制基建规模的过程中，往往只注意控制资金流

量。其实社会生产规模的扩大除了资金流量的增大外还必须要有相应的土地资源的组合。所以在控制经济过热、压缩基建规模的同时，既要控制资金流量，又要控制耕地形态的转变，才能收到良效。长期来，我们一直在犯经济“过热病”，其原因之一恐怕就在于忽视了对土地资源消耗的适时和有效控制。

2. 征地与用地的滞后效应。征地在先，土地资金的投放在后，这是上海解放以来，尤其近10年来，土地资源消耗过程中出现的一个明显现象。我们分析了1976～1988年这一时期上海社会经济发展过程中出现的与土地相关的四个对应关系，即基本建设投资增量和耕地总减少量、工业基本建设投资增量和耕地减少量、城市公用事业投资增量和耕地减少量、住宅投资增量和耕地减少量，从中发现征地与对土地的资金投入之间两者存在明显的时间差。它们的时间差分别为3年、4年、1年和2年。从土地开发的顺序来说，征地与用地之间确应存在一定的时间差，关键是要合理。征地与用地的过度时间差，造成了土地资源的严重浪费。这种过度的时间差，究其原因极为复杂，但主要是由人为因素引起的。主要表现为：经济冷热多变，经济一热就大量征地，经济一冷，随着削减投资，控制规模，压缩需求，大量土地“晒太阳”；土地征用脱节，征地与用地缺乏必要的计划衔接，在责权利方面双方更无制约性；开发管理不科学，项目周期规划不紧凑，从项目用地开征到项目正式上马，资金安排缺乏连贯性，出现了有资金征地而无后续资金上基建项目的情况。更深层地观察，它常常又与土地的无偿使用、企业商品经济的地位没有完全确立等体制性因素联系在一起。由此可见，研究和缩短征地与用地的时间差是控制土地资源流失的一个有效手段，也是一个复杂的问题。

3. 农民收入建房效应。农民建房是耕地减少的重要因素。就住房来说，农民不同于靠国家包下来的城市居民，建房须靠自筹资金。因此，农民建房的数量和质量，主要取决于由经济发展所带来的经济收入的变化。40年来，上海郊区农民的人均收入上了三个台阶，相应地出现了三次建房新特点。第一个台阶在1979～1981年，这一时期农民人均收入达到500元，建房的主要特点是对原有的旧房、草房的翻新、扩大，全市郊区年均因农民建房占用耕地为1.07万亩，达到了历史最高峰；第二个台阶在1984～1986年，这一时期农民人均收入达1000元，建房的主要特点是由平房改建成楼房，全市郊区农民建房年均占用耕地为0.74万亩；第三个台阶在1988～1989年，这一时期农民人均收入达1500元，建房的主要特点是注重追求住房现代化，全市郊区农民建房年均占用耕地为0.46万亩。从以上三个时期的变化可以看到：农民人均收入达到一定水平时，他们对住房追求的变化主要表现为由外延型的面积扩展向内涵型的质量提高的方向发展。这种特点与农民消费基金中建房支出的变化也是相吻合的。从1984年以来，农民用于住房的支出相对减少，而用于生活设施、文化生活、服务项目的支出明显上升。由此我们可以断言，上海郊区农民建房的高潮已过，90年代农民建房大幅度占用耕地的现象有可能不再出现。

4. 政策效应。土地是城乡社会活动的载体，也是社会再生产正常进行不可缺少的要素之一。在我国，资源的配置和组合，国家政策起着十分重要的作用。对土地资源尤其如此，国家政策对土地资源消耗管理上的一张一弛、倾斜点的变化都会直接影响耕地资源的变动。耕地资源的变动主要受以下一些政策的影响：土地政策、城市发展方针、经济发展政策和人口政策等等。这些政策对土地的作用常常是相互交叉的，从1977～1989年上海的耕地减少情况（见下表）可以得到佐证：

1977~1989年上海耕地减少数

单位：万亩

年份	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
耕地减少数	2.09	8.97	8.01	4.09	3.13	2.49	3.17	6.96	9.34	11.16	6.24	5.91	4.01

假设耕地减少量从低谷到低谷作为一个周期，那么从表中可以看出1977~1989年上海耕地减少过程经历了两个周期：第1个周期从1977年到1982年，其高峰年为1978年。第2个周期从1982年到1989年，其高峰年为1986年。促成第1个周期上升的主要因素是水利政策的全面实施和农村经济体制改革的影响，促成其下降的主要因素是经济紧缩政策；促成第2个周期上升的主要因素是经济过热政策，促成其下降的主要因素是经济紧缩政策和《土地管理法》的实施等等。

二、90年代上海社会经济发展对土地需求的预测

(一) 预测依据

1. 上海社会经济发展战略。1984年制定的、经中央和国务院批准的上海经济发展战略指出：“力争到本世纪末把上海建设成为开放型、多功能、产业结构合理、科学技术先进、具有高度文明的社会主义现代化城市”。根据上海在沪宁杭地区、长江流域、全国和太平洋西岸的地位和作用，上海城市长远的发展方向是：面向世界，面向21世纪，面向现代化，力争到21世纪把上海建设成为太平洋西岸最大的经济贸易中心之一。这是预测90年代社会经济发展对土地需求的基本依据。具体来说，包括：经济发展战略目标，诸如国民生产总值翻一番，人均收入达到小康水平，居民人均住房面积达到8平方米等等；经济运行格局的转变，即由内向型为基本特征的经济运行格局向以外向型为基本特征的经济运行格局转变；功能结构的转变，即由单一的综合性工业基地向金融、贸易、科技多功能方向转变。要努力寻求上海经济发展战略与土地资源的配置、供求变动之间的内在联系，以此作为预测未来10年土地需求量的重要出发点。

2. 社会经济发展和耕地非农化速度异步性原则。社会经济发展速度与耕地非农化速度存在着内在的因果关系，也存在某些非线性关系，这是由于耕地的非农化速度受人为因素和体制不合理等因素的干扰，也受科学技术进步、产业经营模式的制约。因此，我们在考虑历史的经济发展与耕地占有量关系时，必须考虑未来10年影响耕地非农化速度的各种制约因素。就城市社会经济来说，如下几个因素必须考虑：第一，治理整顿的要求，经济超速增长向稳步增长方向转变；第二，工业发展由外延型扩大再生产为主向内涵型扩大再生产为主的方向发展，技术密集型、高技术产业占第二产业的比重将大大提高；第三，上海大量征而未用的耕地应考虑优先利用。就郊区经济来说：第一，未来10年乡镇企业的发展主要不是依赖空间扩大，而是应致力于区位相对集中，发展规模经济，上技术档次，由粗放型经营向集约型经营发展；第二，未来10年农民建房占用耕地将呈平缓下降趋势；第三，未来10年牧、副、渔业的发展不再是继续扩大占地规模，而是挖掘现有生产能力，提高质量。

根据以上原则，我们对未来10年上海社会经济发展对土地需求作了如下一些主要假定：

1. 改革、开放的政策不变；
2. 工业产值年增长速度为5~7%左右，且其中50%依赖于科学技术进步；
3. 全社会固定资产投资总额基本上稳定在1990年的水平；
4. 乡镇企

业产值的年增长速度为7~10%左右，且其中20~30%依赖于规模经营和科学技术进步；
5. 到2000年，全市人口为1350万人左右，其中，城镇人口为950万人，农村人口为400万人；
6. 市区人均居住面积达到8平方米。

（二）预测结果

根据以上原则和假定，我们采取了计划控制预测和模型预测，预计90年代上海社会经济发展需求耕地45万亩左右，其中：

1. 中心城改造、交通等重大基础设施用地约12万亩；
2. 乡镇企业、郊县城镇用地约15万亩；
3. 农业水利建设、农民建房用地约5万亩；
4. 浦东开发占用耕地约13万亩。

三、用地供求平衡目标与原则

（一）用地供求平衡目标

可供我们选择的90年代用地供求平衡目标有三个：

1. 以不减少现有的耕地量为基本原则，90年代社会经济发展对耕地的需求通过土地的开发与节约用地等途径来实现，即到2000年耕地面积维持在486万亩；
2. 以最低限量地减少现有耕地量为基本原则，90年代社会经济发展对耕地的需求有30万亩通过减少现有耕地量来实现，有15万亩通过对土地开源、节流的途径来实现，即到2000年耕地维持在456万亩左右；
3. 90年代社会经济发展对耕地的需求，全部依赖于通过减少现有耕地量的途径来实现，即到2000年耕地量减少到431万亩。

我们认为，第一个目标的设想固然很好，但实现的难度较大。这是因为，上海本身空间狭小，土地的开发利用程度相当高，尽管还存在土地开发、提高土地产出率、节约土地的潜在可能，但是限于经济实力、生态平衡的制约，从中可获得的土地资源毕竟是有限的。

按照第三个目标，90年代社会经济发展对土地需求的解决虽然比较省力，但必然加剧上海耕地的短缺，不利于社会、经济、生态的协调发展。因此，这是一种缺乏长期战略目光的短期行为。

我们认为比较切实可行的是第二个目标，其根据是：

1. 长期以来，不合理的经济体制、用地制度扭曲了土地资源的有效配置和组合，浪费了大量的土地资源。随着90年代经济体制改革的深入、计划管理的不断完善、用地制度的改革，被扭曲和浪费的土地资源将成为上海土地资源增量的重要组成部分。
2. 尽管上海土地资源的潜在量是有限的，几十年来已进行了开发并取得一定成效，但仍存在一定量可开发的土地资源。只要政策对头，同时投入必要的资金，这些潜在的土地资源将成为现实的土地资源。
3. 科学管理常常是有限的土地资源的效用最大化的催化剂。科学管理包括：慎密的城镇规划，合理的生产力布局，科学的宏观土地调控手段等等。90年代上海在这方面仍具有相当的潜力可挖。只要我们在这方面多下功夫，就可以使土地效用更上一层楼。
4. 经营方式的科学性、现代化，是以不扩大空间为条件的提高土地资源效用的重要途径，因而也是增加土地资源存量的重要途径。90年代随着科技兴农、农业适度规模经营的推

行、种植业经济结构的调整，将会大大提高土地的产出率，从而为上海土地资源的有效使用开辟一条新途径。

我们认为，只要在以上四个方面切实采取有效措施，至少将给上海土地资源的有形存量增加15万亩。至于因土地效用提高而带来的无形土地资源，就很难用确切数据来估计。

（二）用地供求平衡原则

1. 保证生存和持续发展的原则。这是土地资源利用的基本原则，也是90年代土地供求平衡的基本原则。所谓保证生存，是指保证上海全市人民的生存条件和生育空间；所谓持续发展，是指既满足当代人的需求，又满足后代人赖以发展的生存空间和发展能力，以便促进上海社会经济持续稳定健康地发展。其基本要点是：（1）以满足上海人民的基本需求为目的，既包括吃、穿、住、行等基本生存需求，也包括就业、教育、社会等基本生存权利；（2）以振兴上海经济、发展生产力、提高人民生活水平为目的，促进产业结构、就业结构和消费结构的变化，不断提高劳动生产率和生产效率，走集约经营和规模经营的道路；（3）以争取社会、经济与生态相互协调发展为条件，把满足经济利益与长远目标相结合，实现经济效益、社会效益、生态效益的长期统一。

2. 保证实现上海发展方向的原则。90年代上海土地的利用，既要为上海实现2000年经济发展战略和城市总体规划创造空间条件，又要为上海在21世纪最终实现社会、经济与生态协调发展为基本目标的国土综合规划，进而成为太平洋西岸最大的经济贸易中心之一创造空间条件。这是处理90年代上海用地供求平衡的又一个重要的基本原则。因此，对土地资源的规划、利用应以此为基本点而展开。

3. “适度消费”的原则。“适度消费”原则是消费经济学中的一个术语，它的本意是指根据国情、市情、生产力水平、居民购买力来确定消费者的消费量。然而“适度消费”应用到土地资源的利用中，又赋予了新的含义。鉴于土地资源既是稀缺资源、不再生资源，又是人类生存和发展的必要条件，因此，土地的“适度消费”可以表述为：一定时期的土地资源的消费量基本上能够由这一时期的土地资源的有形与无形的开发增量来补偿，也就是说土地资源消耗量的增长速度要与供给量的增长速度相适应。这一定义包括两层意思：（1）土地征用必须慎重、合理、适时、适量，并且有一定的土地资源新增量作补偿；（2）土地资源消耗的价值要在土地的利用过程中得到补偿，且其收益必须大于土地消耗的价值，从而提高宏观和微观效益。

4. 城郊经济一体化互补的原则。城郊经济一体化是改革、开放以来出现的社会经济发展的重要特征。这一趋势在90年代将变得更为明显。城郊经济一体化改变了上海城市工业、郊区农业的二元经济格局。城郊互补性不但表现为郊区依托、服务于城市，而且还与城市共同组成经济发展的有机整体。90年代上海社会经济发展用地供求平衡的实现必须体现这一方向，而且作为城市经济补充的农业功能在城郊一体化过程中始终不能削弱。具体地说，90年代的土地利用结构，应优先保证以下几个方面：（1）保证郊区农民的口粮和种子粮自给，并且要保证粮食总产量逐年提高，减少上海粮食的外采量；（2）保证上海必要的副食品生产，提高产量和质量，力求减少进口，增加出口；（3）保证郊区经济发展所必需的水利建设的需要；（4）保证一定的为生产和生活服务的经济作物的发展需要；（5）保证为以后30年到50年，以至更长时间城市发展所必要的空间需要；（6）保证建立完整的城郊绿地系统的需要。

四、用地供求平衡对策

（一）强化宏观控制机制，弱化耕地非农化速度

上海一方面土地资源短缺，另一方面土地资源浪费严重，多征少用、征而不用、乱占滥用、乡镇企业和农民建房天女散花等等现象，加剧了耕地的非农化速度。诸如此类的现象很普遍，一个重要原因是对土地的宏观控制不力，表现为行政手段软化，用地制度无偿性，法律制度不健全，土地管理滞后，土地监督主体缺位、错位，监督手段约束力不强等等。因此，要实现90年代上海社会经济发展用地平衡，必须强化宏观控制机制。为此，应采取如下对策：

1. 强化行政手段。

（1）严肃非农业用地的计划性。1987年以来，国家为了保护耕地，每年对非农业建设征用、占用耕地下达指令性计划。1990年对农业建设用地下达了计划控制指标，而且规定了严格的审报审批程序。这使长期以来放任自流的土地资源纳入了计划利用的轨道，从而抑制了一个时期来对土地资源的过量需求。可是在执行过程中往往缺乏严肃性。一些单位和个人在提出建设用地计划时往往宽打宽用，实践中少报多用，有的甚至不报也用的现象时有发生，实际用地往往突破计划安排。为了加强执行国家计划的严肃性，应根据土地管理法的规定，对非法占用土地的行为，包括未经批准或采取欺骗手段获得批准、或者超过批准量等占用土地的行为，除责令非法占用者退还非法占用的土地、限期拆除或没收非法占用的土地上新建建筑和其他设施外，还要处以罚款，并对有关人员追究责任，以示用地计划的严肃性。

（2）严格履行征用农田的手续。任何单位和个人使用土地都要有全局观念，统筹兼顾，严格按照批准的规划和审批手续使用土地，严禁越权审批和不办理手续乱占土地的现象出现。

（3）建立农田保护区，控制非农业用地。根据国民经济发展的需要和支持、保护农业的要求，要在郊区建立若干个农田保护区。在农田保护区内严格控制非农业用地，计划、规划和土地部门应从严控制在这些地区搞大规模非农业建设。

（4）建立用地监控制度。各级计划土地管理机构要真正负起土地管理的责任来，要管好、用好每一寸土地，如发现非法买卖、出租土地或变相出租土地、未经批准擅自占用土地、超标准用地、越权批准用地、采取欺骗手段批准用地、征而未用、土地常年“晒太阳”的现象，不论哪个单位和个人都要及时查处，没收或给以重罚，并追究有关人员的责任。

（5）推行耕地占用与垦复补偿制度。为了有效地开展土地复垦工作，合理利用土地，改善生态环境，应在全市范围内推行耕地占用与垦复补偿制度，贯彻执行“谁破坏、谁复耕”的原则，对在生产建设过程中因挖、废、压、占等造成破坏土地的单位或个人，必须履行垦复义务。在申请用地时，必须向土地管理部门递交垦复保证书，交纳垦复保证金，采取整治措施，使被破坏的土地恢复到可供耕种状态。

（6）建立耕地管理责任制。根据宪法规定，在我国农村和城市郊区的土地，除法律规定属国家所有的以外，都属于集体所有。现在农村基层干部有一种错觉，认为土地的使用权和所有权是集体的，只要完成国家下达的合同收购任务，集体就可以任意占用土地，造成非农业用地须报请各级审批的观念不强。为此，对非农业用地，除严格履行审批手续外，还要做到谁审批、谁负责管理，对征而不用、超用多占的要没收，建立耕地管理责任制。对建设

单位自批准用地之日起，满6个月还未动工而荒芜的，由政府收取一定的荒芜费；超过2年未使用的，由政府收回用地单位的土地使用权，注销土地使用证；对弃农经商、办厂、务工等造成承包田荒芜的，除交纳荒芜费以外，应强制耕种，经教育不改者，由工商管理部门吊销营业执照；还可以建立一种激励机制，即对条件基本均等的地区进行普查，划定土地等级，规定在一个等级内各种作物的亩产量，超产的给以奖励，达不到的由经营者赔偿。

2. 完善和改革用地制度。用地制度由无偿使用变为有偿使用是控制土地资源消费、合理利用土地资源的一个重要经济手段。它既有利于杜绝土地资源浪费和不合理的用地现象，控制耕地非农化速度，而且有利于土地的合理流转，进而提高土地的产出率，为农村的适度规模经营和乡镇企业相对集中创造必要的条件。土地的有偿使用是个过程，我们认为在90年代拟进行以下几方面的工作：（1）城市土地应尽快推行有偿使用，郊区农村集体土地要以村为单位逐步推行租赁制度。（2）国家征用土地必须实行有偿征用。同时推行征地、用地部门“责任联动制”，对征而不用、多征少用的现象，要查清原因，对征而不用的单位应追究责任，并酌情处罚，以避免或减少两者脱节的现象。（3）对节约、合理用地以及提高土地肥力和产出率的企业和个人给予必要奖励；反之，给以必要处罚。

3. 完善土地法规。要根据国家土地法，认真完善和实施上海现有的土地法规，重点编制和实施上海市土地管理实施细则、上海市浦东新区土地管理若干规定、上海乡镇企业用地细则和农业区划，制定农村集体土地租赁转让法规。

（二）加强科学管理，促进土地集约化经营

管理是一种生产力，科学管理是合理利用土地资源、促进土地资源优化组合的重要手段。加强土地科学管理是实现90年代上海社会经济发展用地供求平衡的一个重要方针。

1. 完善城镇建设规划。大量事实表明，规划的不科学，往往浪费的土地不是几亩，而是几百亩甚至更多。目前，以上海规划的主要弊病是规划滞后于经济的发展，具体表现为城镇规划和用地之间的关系混乱及土地规划与征用土地计划缺乏衔接。加强城镇规划的科学性关键在于政府部门决策的科学性和严密性，以及计划部门、规划部门、用地部门行动上的统一性。为提高90年代城镇规划的科学性，拟着重抓好如下两件事：一是认真规划浦东开发区用地；二是加强村镇建设的规划、领导。

2. 推行乡镇企业规模经营。发展乡镇企业必须占有一定的空间。目前一个突出的问题是乡镇企业乱占滥用耕地，造成乡镇企业星罗棋布，不但影响规模经营，并且影响产出率。上海目前有 $2/3$ 的乡镇企业是分散布点的。如乡镇企业实行相对集中，那么至少可节约3万亩耕地。为此可以采取以下措施：（1）充分利用现有厂房，调整产业和产品结构；（2）统一规划，建设若干工业小区，既可提高公用设施利用率，又可节约土地；（3）发展技术密集型工业，提高单位空间所创造的产值、利润率；（4）向高空发展，建设多层通用厂房；（5）严格控制新建乡镇企业占用耕地，充分利用现有闲置厂房，对新建乡镇企业必须规定期望产出效益，达到一定水平方可批地上马。

3. 实行农业适度规模经营。以分田到户为特征的农村承包责任制，在一定程度上促进了生产力的发展，但随之带来的是土地的零星经营，影响了规模经营的实施和现代化农业生产方式的推行，尤其是上海郊县农民收入 $3/4$ 来源于非农产业，土地在人们心目中的价值大大降低，影响了农民对土地的投入，降低了土地肥力。因此，提高土地产出率的一条重要出路是变零星经营为适度规模经营。实践证明，目前，上海郊区实行适度规模经营，可使每

亩粮食产量比零星经营约提高100斤。照此推算，如90年代上海郊区1/3商品粮田实行适度规模经营，那么可增产相当于10万亩粮田的产量，亦即等于增加了10万亩耕地可供量。然而，推行适度规模经营的前提是改革现行用地制度，变目前无偿使用为有偿使用，为土地相对集中提供一种流转机制。

4. 科技兴农，增加土地投入，提高土地产出率。从世界农业发展史和科技史来看，每一次生产上的巨大发展和生产力的大幅度提高都是以科技的突破为前提的。过去几十年，上海郊区已把大量科技成果推广应用到农业。“八五”期间将重点推广9项农业科技成果，准备组织10项见效快、影响大、综合性强的科技兴农重点攻关项目。据估计，上述19个项目如能得到突破并切实推广，那么可增产和节约粮食5亿公斤，相当于60万亩粮田面积的产粮，将使90年代农业生产水平提高到一个新的台阶。

5. 充分利用城郊结合部土地。上海市城郊结合部，包括与中心城毗邻的一区（宝山）三县（嘉定、上海和川沙）25个乡的范围，面积49万多亩。近10年来，上海市郊结合部无秩序地向四周蔓延，不合理的耕地非农化现象日甚，大量的农田被吞食。据统计，1981～1988年城郊结合部共减少耕地3.49万亩，其中70%以上被工厂、仓库等使用。其所以如此，拥挤的中心区急于摆脱空间狭小的困境是外在动因，农民追求高额地租收入和房产开发公司追求高额利润是内在动因，城郊“一个地区，两套管理”是制度上的原因，而流动人口的激增则激化了这类现象。尽快采取措施改变这一状况，不但有利于避免城市化地区在规划上新的矛盾，保证城市健康发展，而且将有利于大批被不合理占用的、甚至荒芜的农田得到恢复，进而增加耕地的存量。为此，建议：（1）由计划、市政、农业、工商行政管理、土地、规划、公安等部门组成城郊结合部土地清查组，清理各种非法占地行为，从严惩处；（2）对城郊结合部本应从事农业而作他用的土地由工商管理部门征收高额营业税，其收入中高于农业正常收入的部分，原则上归国家所有，以迫使被擅自占用的耕地还耕；（3）健全粮食、蔬菜等农作物的播种、收购制度，一方面杜绝用外采粮来充当粮食收购任务，另一方面杜绝擅自将耕地改作他用并谋取高利的不合理用地现象的发生；（4）加强对流动人口管理，有计划地在城郊结合部建立若干简易住房，以供合理流动人口使用。

6. 充分利用旧城地下空间。地下空间的开发，是当今世界城市建设中出现的一个重要发展趋势。由于这种开发方式与经济发展、土地开发、城市规划与建设、人防救灾等相结合，综合效益高，并具有节约用地、提高土地承载力的重要作用，同时开发费用并不高。上海在地下空间综合利用和开发方面已经有了良好的起步，取得了一定经验。90年代上海应在总体规划的指导下，有计划地拨出一些资金，以地铁为中心，结合其他重点工程项目，在地下空间开发上迈出新的步子。

（三）加强耕地开发，增加土地的有效供给

加强对土地的开发，是增加有效供给、实现90年代上海土地供求平衡的一条重要途径。

1. 进一步开发利用沿海沿江的滩涂资源。沿海沿江的滩涂资源丰富，开发的潜力是大的。在资金完全有保证的前提下采取一定的人工促淤措施，预计到2000年可围垦开发10多万亩。围垦滩涂需要解决几个问题：一是资金问题，围垦滩涂需大量资金。据测算，如按现在用于围垦滩涂的国家补贴标准从现在起到2000年计划围垦10万亩滩涂的话，那么，约需2.6亿元。保证资金来源是滩涂开发的关键。一方面，国家应把基本建设占用土地交纳的土地垦复费多返回一部分用于滩涂的围垦。另一方面，可以在国家统一规划下，发挥民间的积极性，采取

多层次的开发方式，在这方面应制定必要的优惠政策，鼓励集体、个人围垦和开发。围垦以后的经营，应坚持谁经营谁投资的原则，考虑到从事种植业和养殖业经营是微利的，国家可给予低息或无息贷款，经营的前几年给予免税。二是促淤问题。由于未来的滩涂围垦主要途径是通过人工促淤来促使高滩发育，因此要因地制宜地研制促淤材料和促淤方式。当然，滩涂的开发也有个社会问题，由于生态平衡的缘故，不是可以无休止地开发下去。为了保证围垦滩涂工作纳入正常轨道，拟由市政府牵头成立滩涂开发领导小组，负责制定滩涂开发计划及其实施以及资金的筹措和使用管理。

2. 明渠改暗渠，收回耕地。上海郊区已基本实现了灌溉渠道化。据1989年统计，全市共有干支两级渠道长度17500多公里。从70年代开始，逐渐由明渠改为暗渠，不仅送水快，灌溉及时，节约用水，而且可收回大量耕地。现在郊区已增设地下渠道9407.9公里，占灌溉渠道总长度的53.6%，灌溉面积218万亩，收回耕地2.5万亩。如果到1995年再建5000公里地下渠道，到本世纪末基本实现灌溉地下化，又可收回耕地2万多亩。

3. 开发复耕废弃土地。目前，上海郊区大约有5万亩可待耕开发的废弃地，1989年在市县各级政府的重视下已垦复了1.1万亩，尚存4万亩左右，而且还有新的可复耕地出现。开发复耕废弃地的措施有：一要制定规划，分期分批地组织复耕；二要建立责任制，谁家废弃的限期由谁家负责复耕；三要从土地复垦费中提取一部分资金用于废弃土地的复耕。

4. 填平废弃河浜，扩大耕地面积。40年来，上海郊区拆山、平高亢地、填小河浜、调整水系，扩大了不少耕地。现在随着排灌水系的调整，有一部分小河浜、小沟头已经废弃，平均每个生产队约有1～2亩，郊区有3万个生产队，如果将这些河浜结合土地平整和统一规划，逐渐利用起来，其价值亦是相当可观的。

（上接第54页）平已势在必行。

此外，财税部门也应逐步完善还贷办法，适当放宽还贷的时间和范围。同时，还应完善现行建筑税办法，支持和促进重点行业和重点产品的发展并逐步向投资方向税过渡。

（二）调整和优化上钢自身的企业组织结构，降低成本，提高规模经济效益。

在上海钢铁工业中，企业组织结构不合理已越来越成为制约效益提高的一个重要因素，企业规模太小是最突出的问题，现在上钢的所有企业均没有达到应有的经济规模。炼钢行业中，五个炼钢企业的钢产量最高的才达到200万吨，最大的只有12000吨。而当今钢铁工业已是一个工艺技术高度完善和成熟的传统产业部门，它具有连续化、大型化和集中度高及大批量生产的特性，规模效益在该行业中体现得特别明显。现在，世界上公认的钢铁工业的最佳经济规模为800—1000万吨左右。显然，按照这个标准，上钢总的钢产量也没有达到经济规模，更不要说别的企业了。这在无形之中就损失了一笔巨大的规模经济效益。因此，根据钢铁工业的内在联系，调整企业组织结构，抑制“小而全”的恶性发展，避免重复引进和重复建设，联合攻关，加快新产品和新技术的开发步伐，充分发挥上钢的整体优势已势在必行。即将推出的上钢体制改革方案，将以一、三、五厂为龙头，组建三个集团性钢铁公司，这在一定的意义上，是比原来前进了一步。但今后要防止的是：其一，把本来没有内在协作联系的企业硬捏在一起，弄得进也不是，退也不是。二是三个公司各自为政，相互之间过度竞争，消弱上钢的整体竞争力。我们认为，在今后的工作中，这些都是值得继续探讨的。