
提升上海经济密度问题研究

季春丽 戴跃华

上海政法学院 上海发展战略研究所

摘要：上海提高土地经济密度应以创新土地管控手段为方向，以产业能级提升为目标，以盘活存量土地为发力点，全面推进上海中心城区和郊区土地资源管理模式转变，尤其要以郊区新城经济密度提升为主要工作方向。要注重培育与上海“五个中心”和长三角一体化发展战略中“龙头地位”相适应的产业，增强全球资源配置能力，提升城市吸引力和辐射力，让上海的经济发展呈现明显的空间溢出效应。

关键词：经济密度；土地利用；产业能级；城市空间

作者简介：季春丽，应用数学博士，上海政法学院经济管理学院讲师。；戴跃华，管理学博士，上海发展战略研究所助理研究员。

基金：上海市哲学社会科学青年课题“提高上海城市经济密度问题研究”（2019EJB010）

一、经济密度的概念与内涵

（一）概念辨析

如果把经济看成各种要素投入后的一个结果，那么经济密度就是单位要素投入的产出。广义上看，经济密度就是要素投入的边际效应，既有人口方面的经济密度(如人均GDP)，也有土地方面的经济密度(如亩均产值)，还有资本方面的经济密度(如投入产出比)。狭义上看，经济密度主要是指经济的空间密度，即单位面积内的经济产出，它既是衡量土地利用效率的重要指标，又是反映经济集聚效应的指标。经济密度因其双重属性成为近年来各地方政府追求高质量发展的新指标。

（二）内涵研究

经济密度内涵研究主要从经济学模型和地理学模型两个方面展开。经济学模型侧重对产业结构以及产业结构与中心城区的距离关系进行分析。例如，Mills等人以城市中心商务区作为集中区，从效用最大化的角度出发，研究效益与距离的关系，并发现从中心到外围居民效用递减导致经济密度降低。地理学模型关注经济密度与城市中心距离的衰变关系以及城市规划结构等。例如，1951年Clark提出了城市人口密度方程，并考察了城市郊区化和工业化过程对于城市经济密度的影响。Kanemoto等人研究了城市规划与经济密度、产业集聚的关系，并据此设计了日本城市的最优大小。

国内关于经济密度的研究多从实证角度展开，主要体现在3个方面：一是经济密度的概念辨析。例如，人口经济密度强调单位人口的经济产出，土地经济密度强调单位空间的经济产出。其中，土地经济密度通常采用如GDP密度、产业密度、消费密度、出口密度以及劳动力密度等指标刻画经济集中程度。二是经济密度的研究尺度。主要包括区域、城市和社区3个空间尺度，如以省、地级市为单位等。三是经济密度的时间跨度，主要研究经济密度的动态性特征。陈述彭根据不同时间空间建立了经济密度的“地学信息图谱”，从而表征经济密度的时空规律。

关于城市经济密度的研究，则多以政策咨询类为主。任新建认为上海应以产业高质量发展为核心，加快产业园区转型升级，同时抓住长三角一体化发展上升为国家战略的机遇，探索建立发展空间资源统筹利用机会。赵义怀则认为上海应通过全面提升规模和效益提升经济密度，从而提升上海城市能级以及核心竞争力。

(三) 影响因素

从“土地经济密度”的狭义定义看，经济密度就是单位土地内的经济产出，即经济总产出除以该区域的面积大小。因此，经济密度的高低受两方面因素的影响。一是经济规模。经济规模作为经济密度的分子项影响经济密度，即在面积相同的情况下，城市经济总量越大，其经济密度往往越高。而经济规模主要由产业发展、人口规模等多重因素共同决定。二是土地使用方式。土地面积作为经济密度的分母项影响经济密度，即在经济总量保持不变的情况下，城市的土地面积越小，其经济密度往往越高。通过优化土地使用方式能够引导产业多重集聚，使经济密度提升。

需要指出的是，任何一个影响因素对经济密度的影响都是非线性的。例如，城区面积往往影响城市的土地利用方式，面积越小的城市在规划和发展的过程中越注重集约性原则，容易产生规模集聚效益。产业能级与人口之间也存在明显的相互影响关系，产业能级越高的城市往往能够吸引更多的高素质人才，而高素质人才的涌入则进一步提升产业能级和竞争力，从而形成正反馈机制。因此，经济密度是经济与空间双重作用下的结果。

二、 国际大都市经济密度的特征规律与经验总结

(一) 经济密度距离衰减特征

从全球主要城市的实证经验看，经济密度的“中心—外围”效应普遍存在，即距离中心城区越近的地方经济密度越高。例如，曼哈顿的经济密度明显高于其他4个区，内伦敦的经济密度是外伦敦的2倍左右，上海中心城区的经济密度是郊区的3倍左右。经济密度从中心到外围的下降呈现指数的关系，即经济密度与距离之间存在显著的负相关关系。根据纽约、伦敦、上海、深圳等大都市的经济密度数据看，距离中心区域越远，经济密度越低，中心城区的经济密度可高达数十亿美元每平方公里，距离中心城区20公里的区域其经济密度则下降到中心城区经济密度的1/10，而距离中心城区45公里的区域其经济密度只相当于中心区域的1/100。由此可见，距离中心城区的距离每增加1公里，其经济密度就下降约10%（图1）。然而，这种“中心—外围”的衰变特征并非放之四海而皆准，如东京和新加坡两个城市似乎并不适用此衰变特征。以新加坡为例，由于其面积较小，经济密度高度均质化，在地理上缺乏外围的概念；而东京不适用此规律的主要原因在于东京中心地区很大一片区域是皇宫、公园和住宅等，经济密度则多集中在外围。

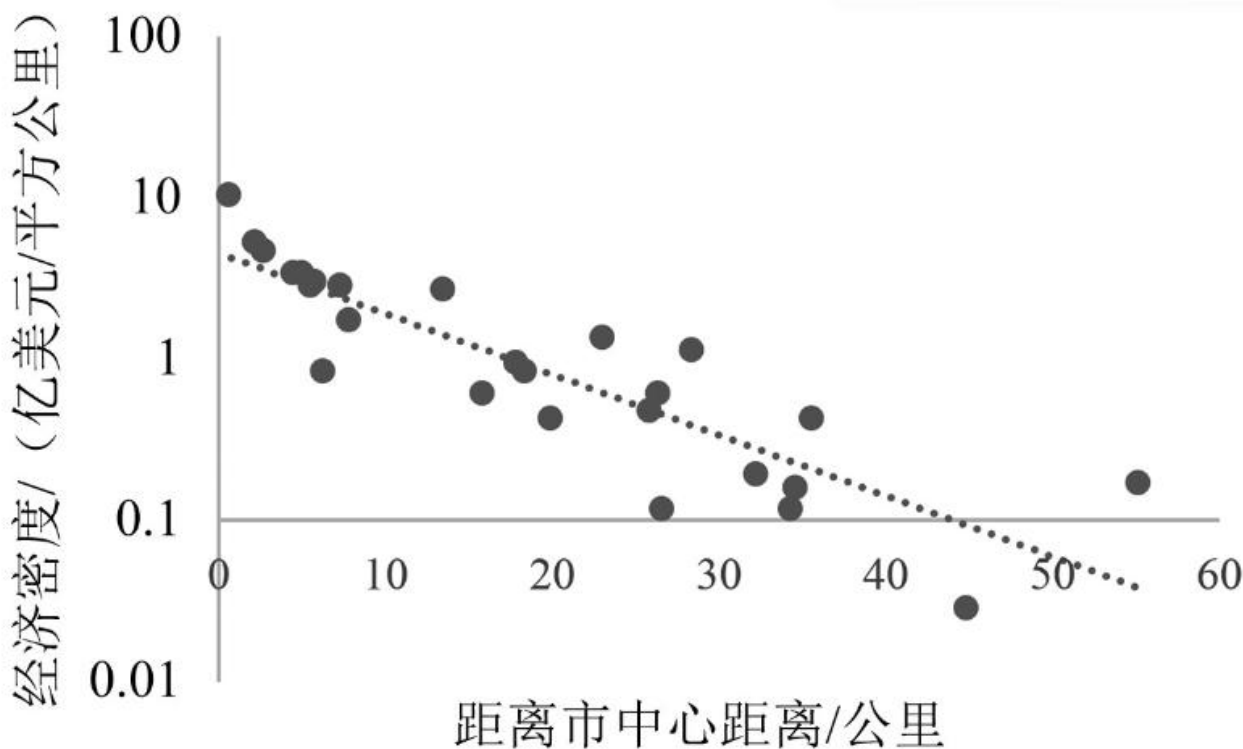


图1 经济密度“中心—外围”效应

资料来源：上海、深圳和新加坡数据来自各城市是统计局官网。纽约数据来自美国经济分析局，伦敦数据来自大伦敦经济所 (GLA Economics)。

(二) 主要国际大都市提升经济密度的经验

1. 纽约依托高能级服务业做大经济总量，借助明确的城市规划和精细的空间管理用密城市土地

2022年纽约全市的经济密度高达15.58亿美元/平方公里。从具体的区域结构看，曼哈顿地区经济密度高达126.44亿美元/平方公里，成为全球经济密度第一高的地方，是纽约其他4个区的60~120倍。纽约提升城市经济密度的经验主要有3个方面。一是依托高能级服务业辐射全球，做大做强经济总量。目前，纽约的服务业比重超过91%，其中金融和保险业务增加值占比约为22.21%。2020年全球股票市场总交易额为141.34万亿美元，其中纽约证券交易所(NYSE)交易额为26.18万亿美元，纳斯达克(NASDAQ)交易额为24.92万亿美元，这两大交易所总成交金额占全球股票市场的36%。2020年全球股票市场总市值106.75万亿美元，其中纽约证券交易所股票总市值22.51万亿美元，纳斯达克股票总市值19.06万亿美元，纽约两大交易所的股票总市值占全球股票市场的38.9%。同期，上海证券交易所股票总市值为6.98万亿美元，总成交金额为12.83万亿美元，均不足纽约的1/4。

纽约发展现代服务业主要抓住三大关键要素。一是持续制度创新。全球金融业的很多制度规则是由纽约开历史先河的，如存款准备金制度等。二是创设宽松的环境。纽约在全球率先开启“自由银行制度”，规定只要有10万美元就可以开设银行，一时间纽约银行云集，这其中就有后来发展壮大的花旗银行(前身是“纽约城市银行”)和摩根大通银行。三是吸引全世界的人才。纽约以其高出其他城市2倍的平均工资吸引全世界的一流人才。2021年华尔街的平均工资是全美平均工资的4倍左右，吸引了全世界最优秀的人才投身于金融业。金融业的快周转、大交易、高利润突破了业务对空间的要求和限制，使得华尔街不足1平

方公里的土地经济密度极高。此外，由金融业衍生和支撑的产业如咨询、会计、专业服务等，又受到金融业的影响呈现高溢价和高效益的特征。专业科技服务业、信息产业和健康护理产业增加值在纽约均占 10%，增加值高达 1500 亿美元。随着纽约提出以生物医药、金融科技和数字媒体作为城市三大优先发展的产业，专业科技服务业、信息产业和健康护理产业的比重有进一步上升的趋势。

纽约城市规划要求明确、规则简单。纽约开埠时间比上海更早，城市发展历程更长，但纽约早期建设基本就在曼哈顿岛上进行，所以很早就认识到土地资源的有限性。1961 年，纽约的区划法案把公共空间开发与建筑面积奖励相关联，规定建筑如果能够为城市提供额外的公共空间或者绿地，开发商将会被额外奖励一定的建筑面积。这种政策促进越来越多的开发商愿意以增加一定的公共空间换取更多的建筑面积奖励。例如，知名的特朗普大厦就在其楼内设置了公共空间，换来多盖 20 层的奖励。纽约的高密度建筑主要集中在曼哈顿岛上，而布鲁克林、皇后区等地的高层建筑却不多，商业也远不及曼哈顿发达。事实证明，城市的经济密度主要依靠几个“极点”或者“极线”拔高，期望全域高密度既没有现实的可能性，也不符合土地规划的基本思路。

精细化管理使得纽约老城区商业再现活力，也提升了老城区的经济密度。城区老旧不适应时代变迁是国际大都市的共性问题，纽约经历了较早的开发阶段，其老城区出现了不同程度的衰败，如商业中心衰落、人口结构老龄化程度严重、投资减少、中心城区基础设施落后等。纽约主要采用建立商务改善区的方式精细化管理老城区。商务改善区是面积较小、管理精细的城市单元模块。目前，纽约已建立 76 个商务改善区，总面积约占全市面积的 2%，单个平均面积约为 15.6 平方公里；商务改善区服务半径最小为 265 米，最大为 18565 米。2021 年纽约商务改善区管委会投入资金 1.62 亿美元，为 8 万多家企业营造具有竞争力的发展空间，为全市创造 20% 的销售额。

2. 伦敦做强产业的同时，商业空间分布四面开花，打造若干密度“极点”

2022 年伦敦的 GDP 总量约为 7040 亿美元，占英国 GDP 的 23% 左右，整个伦敦都市圈的 GDP 约为 1 万亿美元，占到英国 GDP 的 1/3。大伦敦地区面积接近 1600 平方公里，总人口约 876 万，其中内伦敦 (Inner London) 地区占地 300 多平方公里，占整个伦敦地区面积的 1/5，人口约 354 万。2022 年内伦敦地区 GDP 折合 3500 亿美元，占整个伦敦地区 GDP 的 1/2，地均 GDP 折合约 11.7 亿美元/平方公里，而整个大伦敦地区地均 GDP 折合 4.4 亿美元/平方公里。

伦敦提升城市经济密度的经验主要有两个方面。一是中心城区产业方向聚焦于专业技术服务、信息通信、商务服务和文化创意产业等高成长高附加值产业。从内伦敦地区的企业类型和规模统计看，专业技术服务业、信息通信业、商务服务和以文化创意为主的现代服务业正在逐步取代金融成为内伦敦地区的新兴产业。其中，平均每平方公里有专业技术服务企业 240 余家，总增加值高达 516 亿美元，约占伦敦 GDP 的 11.2%。从增长角度看，1996—2015 年，总部企业及其相关的专业服务咨询公司就业人数增长了 2.6 倍，为伦敦 GDP 贡献了 11.8% 的增长率。在信息通信业方面，电脑编程、信息咨询和传媒呈现三足鼎立特征。2022 年伦敦的信息通信业产生了超过 480 亿美元的总附加值 (GVA)，占伦敦地区总附加值的 10% 以上。电脑编程和咨询业务占据伦敦信息通信业务的半壁江山，传媒出版占了另外 30%。伦敦电脑编程和咨询业务的快速发展主要得益于伦敦两个方面的优势：丰富的人才贮备、连接世界各地的便利性，以及伦敦的资本市场非常欢迎新技术和新设计；伦敦发展促进署对伦敦有投资项目或投资意向的跨国企业提供官方、全面的落地服务。伦敦消费者能够很快接受新型科技产品，这也使得英国市场成为众多 ICT 企业的绝佳试验田。在东英格兰地区，ICT 行业有超过 8000 家公司，华为、BT 和富士通等公司都是市场的佼佼者。二是伦敦的商业空间分布呈现四面开花特征，打造局部密度“极点”，发挥辐射带动作用。伦敦市内有五大主要商务集聚区，分别是位于伦敦中心的威斯敏斯特、金融城和卡姆登-伊斯灵顿，还有位于泰晤士河南岸的兰贝斯以及泰晤士河上游的金丝雀码头。每个商务区在功能定位上既有重叠，又有错位。五大商务区主要围绕金融、房地产和专业技术服务等高端服务业发展。伦敦金融城商务区有办公面积 774 万平方米，主要包含金融业、保险和律法等相关服务。威斯敏斯特地区是伦敦政府所在地，也是伦敦金融业发展最集中的地方，包含超过 300 家跨国企业总部，超过 500 家私人银行，还有超过 1000 家对冲基金。卡姆登-伊斯灵顿是位于伦敦西北部的商务园区，是创意产业、艺术设计、建筑、媒体等现代服务业集聚区。金丝雀码头和兰贝斯地区的商务区规模

较小，办公空间约为 200 万平方米，主要发展律法、咨询和传媒等商务服务类型，是伦敦 GDP 增长的主要推动力。

3. 东京中心城区娱乐和商业用地占比高，城市产业从制造业向金融和科技服务业转型

2022 年东京 GDP 高达 8760 亿美元，东京的经济密度为 3.99 亿美元/平方公里，约是上海经济密度的 4 倍。

东京提升城市经济密度的经验主要有两个方面。一是中心城区娱乐和商业用地比例高。教育、文化娱乐和商业楼用地在东京 23 个区的总占比为 40%~50%。2018 年东京平均家庭文化消费占家庭总消费金额的比重在 10%以上。东京有辐射全日本的展览、大型剧院等文化娱乐项目，超过 40%的文化娱乐消费来自东京都市圈以外的地方。东京的教育消费也相当可观，东京居民每年用于教育消费的金额高达 300 亿美元以上，同时每年约有 10 万名以上东京都以外的高中生到东京就读高中，每年约有 2 万名外国留学生到东京留学，两者在东京创造了超过 100 亿美元的消费市场。东京都商业楼的用地占比呈现越来越高的趋势。21 世纪初，东京都 23 个区商业楼的用地占比约为 15%，其中东京都心 3 个区商业楼的用地占比约为 20%；2018 年东京都 23 个区商业楼的用地占比高达 20%，其中都心 3 个区中中央区高达 44.8%，千代田区为 33.6%。如果算上专用商业楼和商住楼等项目，比例更高。二是城市产业从制造业向金融和科技服务业转型，从土地依赖向楼宇依赖转型。东京于 1955 年便形成了现代产业体系，1960 年东京的第三产业占比超过 50%，但制造业仍居产业主导地位，占比 33.6%。1980 年东京制造业占比下降到 23.6%，与此同时，金融保险和房地产即“火烧经济”比例由 1960 年的 8.6%上升到 15.2%，实现占比翻番的目标；交通业和通信业的占比也从 6.8%上升到 10.5%，呈现显著上升的态势。进入 21 世纪，东京“火烧经济”的比例进一步上升，占整个 GDP 的 22.90%，成为经济主要的增长动力源；与此同时，信息通信业占比超过 10%，成为拉动经济的第二大动力源；专业科技服务业占比高达 11.7%，这意味着东京的经济模式开始转向知识密集型和专业服务型，传统依靠土地规模效应的经济模式发生了质的转变。东京的产业结构也从土地依赖型转变为商务楼宇依赖型，金融保险、信息通信和专业科技成为引领东京经济增长的“三驾马车”，而这 3 类产业在区位特征上具有明显的楼宇集聚和商务区集聚特征，这种空间集聚特征无疑是东京都经济密度较高的主要原因。

4. 新加坡依托良好的营商环境带动高新产业发展，以海外工业园区承接经济密度溢出效应

新加坡面积约 722 平方公里，人口密度为 7804 人/平方公里。2022 年新加坡 GDP 为 4668 亿美元，人均 GDP 高达 8.82 万美元，地均 GDP 为 6.46 亿美元/平方公里，略高于东京的经济密度。

新加坡提升经济密度的经验主要有两个方面。一是依托良好的营商环境带动高新产业集聚。新加坡的经济模式离不开优良的营商环境。世界银行发布的《2020 年营商环境报告》显示，新加坡的营商环境综合排行第 2 位，在营商环境的 10 项评估指标中，新加坡在纳税和执行合同方面列第 1 位，在保护少数投资者方面列第 3 位，在开办企业便利性方面列第 4 位，在办理施工许可证便利性方面列第 5 位。新加坡不仅开办企业方便快捷，步骤少耗时短，吸引大量的中小型企业落地，同时政府鼓励跨国企业在新加坡开展国际贸易业务并给予税收优惠，大力支持技术研发和新兴科技产业发展。新加坡从 1990 年代开始大力发展高新技术产业，注重科技研发和企业创新，制订国家科技发展计划，推出“生产力及创新优惠计划”(PIC)，同时新加坡的电子产业极其发达，拥有大量全球电子行业著名企业的研发中心和亚太总部。二是以海外工业园区的形式拓宽本土产业空间。新加坡地域狭小，在全世界投资建设了 170 多个工业园区，在中国、越南、缅甸等国家建有工业园。其中，苏州工业园区作为中国和新加坡的旗舰项目，一经建成便发展迅猛。2022 年苏州工业园区 278 平方公里产出 GDP 高达 3516 亿元，规模以上工业总产值 6850.2 亿元。与越南政府合作的越南新加坡工业区发展良好，目前投资总面积达 7000 多公顷，工业产值近 200 亿美元。尽管海外园区的 GDP 并不体现在新加坡的 GDP 上，但是直接影响新加坡的税收等各方面，形成高密度的价值吸引力，成为城市经济密度提高的重要基础。

三、上海经济密度的短板及其形成原因分析

(一) 上海经济密度的短板

一是对标国内外国际大城市，上海整体经济密度水平不高。上海虽然是中国经济第一大城，2022年GDP高达4.47万亿元，但地均产值约为7.05亿元/平方公里(约0.99亿美元/平方公里)，远低于纽约、伦敦等城市。在国内，上海的经济密度也不及深圳的1/2(图2)。

二是上海经济效益空间分化较快。从城市中心到外围，经济密度逐步降低是正常现象，从国际大都市的发展经验看，距离中心城区20公里区域的经济密度一般为中心城区的1/10。但从2022年上海的数据看，黄浦区经济密度高达151.2亿元/平方公里，而闵行区只有7.8亿元/平方公里，两者相差近20倍；而宝山区的经济密度只有6.5亿元/平方公里，差距更大(图3)。上海经济密度相较国际大都市空间分化更加明显。

三是部分工业园区经济效益仍待提升，辐射效应有待增强。园区是承载经济效益的重要载体，也是经济密度的“极点”。当前，上海园区具有较强的竞争力，但不同园区经济效益差别较大。2020年上海园区的地均产值约为12亿美元/平方公里，其中最高的是位于松江的出口加工区，约为40亿美元/平方公里，而最低的只有0.02亿美元/平方公里，两者相差2000倍。此外，国家级、市级、区级和镇级工业园区的经济密度均衡性不一，国家级园区的经济密度普遍较高，而镇级园区规模以上企业占比超过60%。

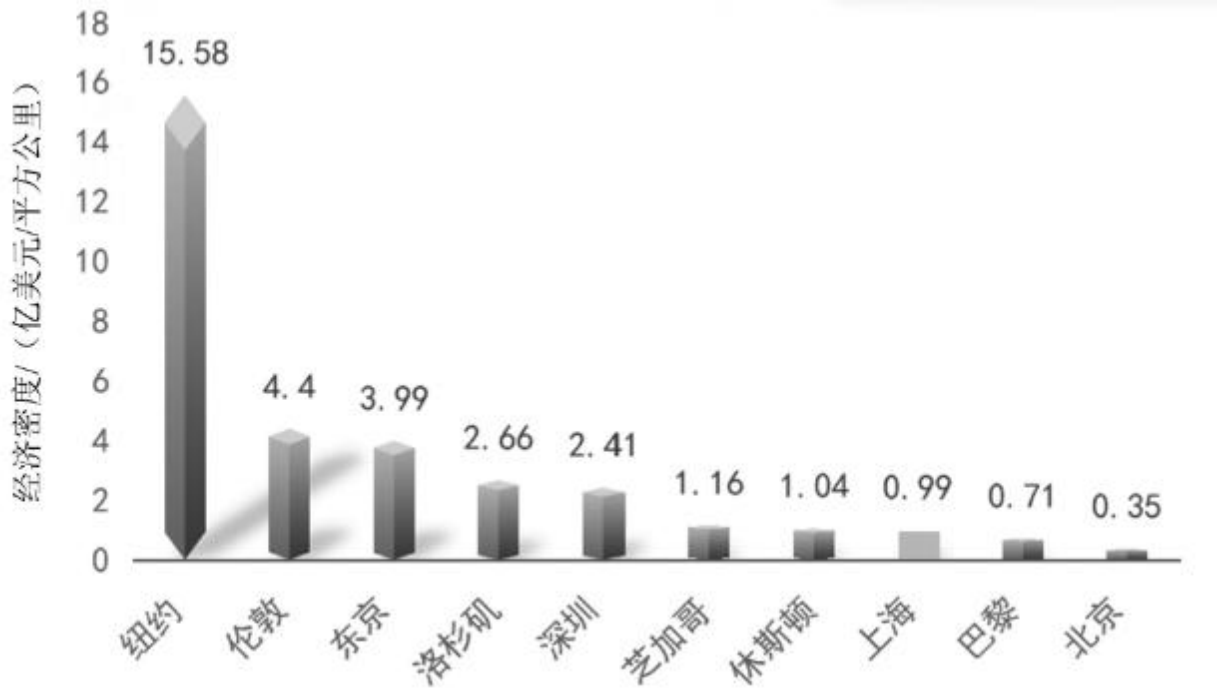


图2 主要国际大都市经济密度对比

资料来源：根据各城市官网数据整理。

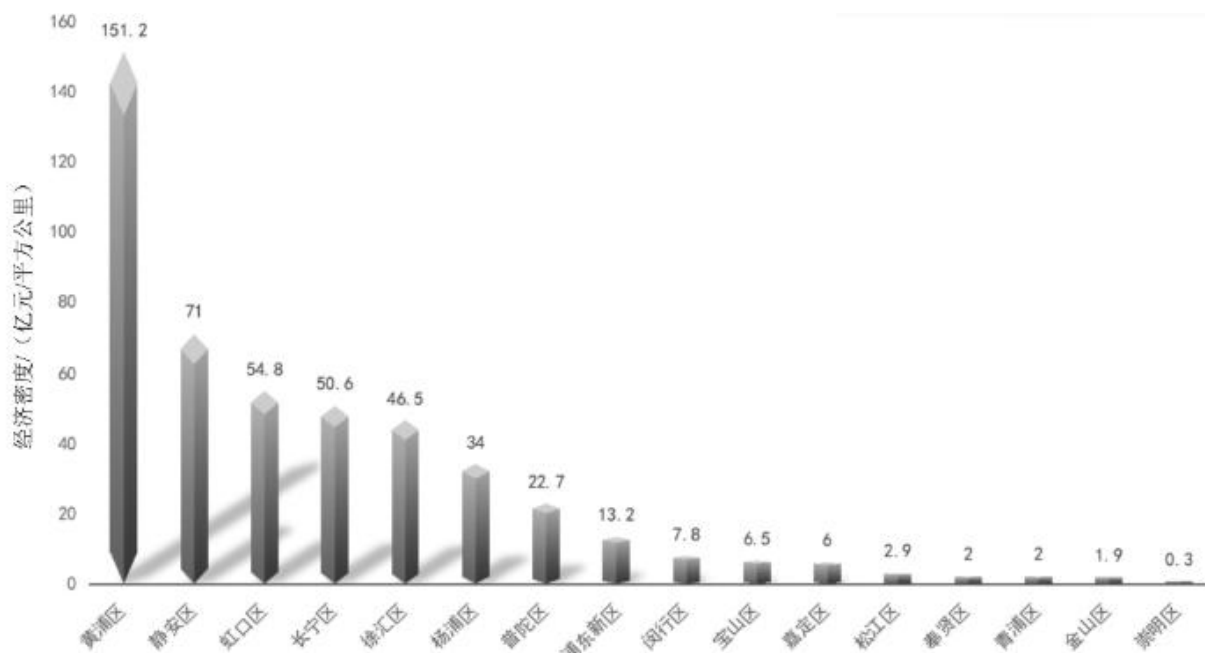


图 3 2022 年上海各区经济密度

资料来源：根据上海各区统计公报整理。

四是存量空间有待优化。根据上海城市总规，未来城市土地增量规模只有 15 平方公里，因此上海提升经济密度必须在存量空间优化上下功夫。受制于技术规定，上海建设用地的容积率普遍低于主要国际大都市，提升容积率牵涉范围较广，建设用地的存量优化面临一定的问题。按照上海《关于加强容积率管理全面推进土地资源高质量利用的实施细则(2020 版)》规定，“商业办公地块容积率可以达到 4.0 以上，工业用地容积率一般不低于 2.0”，上海建设用地容积率的限制条件已逐步放开，但一些建设用地主体在提高容积率的过程中需要面临规土、环保、安监、建筑等多部门的审核，同时需要通过所在街镇向区、所在区向市有关部门逐层申请，过程复杂、手续繁琐，容积率提升进程缓慢。随着上海多种融合性经济形态的发展，对混合用地的需求不断增加，同时随着企业的逐步成长，其总部管理控制与生产、物流、仓储、售后等功能对用地位置和规模提出了新的要求，也对混合用地产生需求，当前上海仍缺乏明确的混合用地政策。在地下空间利用方面，上海 80% 的地下空间为市政设施或交通设施，浅层开发特征明显，商业性的地下空间以停车、餐饮为主，与纽约、伦敦等国际大都市相比差距较大。以纽约洛克菲勒中心地下空间开发为例，该地下空间拥有博物馆、音乐厅、拍卖行及商业办公室等，业态形式多样，经济效益显著。

(二) 上海经济密度较低的原因分析

从历史遗留原因看，一是存量土地和建筑变动难度大。上海自开埠以来已历经 100 多年的发展，城市建设、市政工程、园区规划等各类存量土地的规划基本定型。大拆大改既不符合上海现实情况，也不被政策允许。二是传统粗放式发展方式短期内难以根本改变。上海仍处于快速扩张期，中心城区已开发完全，现处于郊区城市化阶段。围绕郊区新城开发，上海逐步向周边农村扩展，大开发、大项目、大增长仍是当前工作的主要方式。三是经济发展中单位 GDP 能耗仍然过高。2020 年上海的单位 GDP 能耗为 0.31 吨标准煤/万元，而同期东京的单位 GDP 能耗折合为 0.14 吨标准煤/万元，伦敦的单位 GDP 能耗折合为 0.12 吨标准煤/万元。

从机制体制看，一是土地使用政策限制较多，牵涉部门较广。对比纽约、伦敦等对土地的开发要求，上海不仅在用地性质和容积率等方面有诸多限制性规定，在采光、周边配套服务、路网规划、地下空间安排、空域范围等方面也有诸多限制。尤其

是在土地容积率方面，企业若要调高土地容积率，需要进行规划重评、补缴地价，还需经过消防、公安、建筑等多部门审批，涉及所在街镇、区和市，横跨十余个政府部门，周期长、过程繁琐。二是土地权属关系复杂，地方政府难以统筹安排。上海建设用地土地权属，既有中央在沪企业的建设用地，也有上海市属国企的建设用地，还有相当一部分土地长期供外资制造型企业使用。

从区域联动看，一是长三角一体化发展的经济效能尚未完全显现。从长三角一体化发展上升为国家战略以来，一体化进程总体呈现加速趋势。区域融合、跨域合作趋势明显，但行政推动力大于市场推动力，公共服务融合快于产业和市场融合。长三角一体化发展对上海经济的赋能效应尚需时日才能显现。二是沪外飞地的经济功能尚未完全发挥。目前，上海市外飞地除洋山港外，基本以农场、林场和牧场为主，用于保障上海基本物资供应。沪外飞地的经济功能未能像新加坡海外工业园区一样凸显出来，主要是由于上海市内经济密度不够高、经济外溢效应不足，空间束缚尚未到十分紧张的程度。

四、 进一步提升上海经济密度的对策思路

上海提高土地经济密度应以创新土地管控手段为方向，以产业能级提升为目标，以盘活存量土地为发力点，全面推进上海中心城区和郊区土地资源管理模式转变，尤其要以郊区新城经济密度提升为主要工作方向。要注重培育与上海“五个中心”和长三角一体化发展战略中“龙头地位”相适应的产业，增强全球资源配置能力，提升城市吸引力和辐射力，让上海的经济发展呈现明显的空间溢出效应。

(一) 打造市内密度“极点”和“极线”，以“点”和“线”的经济高密度带动全域经济高密度

国际大都市的发展经验表明，一个城市不可能处处经济高密度，住宅用地、绿化用地、交通用地、市政建设用地等不可能产生较高的经济密度，而工业用地、商业用地才是经济产出集中的区域。应突出工业园区、特色产业园区的密度“极点”作用，发展地铁沿线商业、“一江一河”沿线商业。

一是推动土地综合开发、混合利用和功能复合。加强各类设施的综合设置和用地混合，支持工业用地的功能置换和混合使用，实行在一定条件下“大类管住、小类放开”的用途调整政策，探索“制造+研发”乃至“制造+研发+商业”等交叉使用的多层楼宇模式，推进区域功能复合，强化职住平衡。围绕城市交通枢纽、轨道交通站点、地铁车辆基地等区域，推广地铁上盖(TOD)建设，增加居住、服务或经营空间，加强地下空间的经营性开发和管理利用，鼓励地下商业办公场所、地下垃圾与污水处理、地下电站等新兴土地立体利用方式。

二是实施容积率弹性管理。在吴泾、高桥、南大、吴淞、桃浦、虹桥、世博等重点区域，以及邻近轨道交通站点、公共服务设施水平高、周边环境允许的区块，允许区域容积率自我平衡。根据实际建设需求确定地块容积率，允许建筑量转移，充分激发各类市场主体提升土地利用效率的积极性。支持产业园区通过调整容积率推进“退二优二”，允许工业地块容积率适当提高，积极推动“工业上楼”，提高园区产业集约化水平。

三是大力推进闲置土地的盘活和开发利用，分类梳理存量产业用地，以精减、集聚、腾挪等方式，积极推进工业园区土地的“二次开发”，加强企业闲置土地的盘活与开发利用。进一步扩大企业闲置土地分割转让试点范围，支持企业闲置用房在不改变用地性质、符合区域产业发展导向的前提下，进行分层或整幢出租，鼓励企业购租低效企业土地或厂房进行发展。对批而未用的闲置土地，坚决依法采取“分割、征费、回收”等方式进行处置。鼓励优质开发主体通过品牌合作、管理输出、股权托管等多种方式，成片开发利用乡镇低效工业园区土地，加大园区整合归并力度。

四是深化土地管理“放管服”改革。优化土地管理和审批，加强弹性管理，积极探索将涉及提高容积率、支持改扩建的规划调整和审批权下放至区级部门，强化权责对等以及全程追溯。以完善土地要素市场化配置为重点，放活土地使用权市场，探

索推广土地用途管制负面清单管理模式，综合运用差别化税收、环保执法等经济、法律、行政手段，加快建立价格反应灵活、政策约束有力、政府监管有效的土地供给和规划管理体系，层层激发区、镇、园区和各类市场主体的积极性、主动性，倒逼节约用地、腾笼换鸟和盘活存量。

五是加强土地绩效评估与监管。设置土地开发利用的产业准入门槛，积极推动土地二次开发与招商选资有机结合，促进土地资源向利用效率高的区域、行业和企业倾斜。完善土地全生命周期管理机制，全面实施“企业土地产出率”综合评价，根据投资强度、地均产值、地均税收、单位产出能耗等指标，定期进行评估和奖惩。实施差别化的要素供给政策，提高土地产出率低下企业的水、电、气等生产要素的运行成本，倒逼该类企业调整退出。

(二) 继续提升城市经济能级和核心竞争力，做大经济规模，强化经济密度分子项

经济密度高的城市往往经济总量高，且经济规模优势和集聚效益突出；同时，城市能级和核心竞争力提升上去了，经济规模优势不断凸显，经济密度自然提升。

一是努力推进国际金融、贸易、航运中心高端服务能力建设。进一步扩大服务业开放，大力吸引国际组织、大型金融机构总部、国际知名服务品牌等高能级、广辐射的功能性机构入驻，集聚和发展一批具有重要市场地位的金融贸易机构，支持现有跨国公司总部增强在母公司全球营运网络中的地位和话语权，支持辐射全国乃至全球的跨区域经营、连锁经营、特许经营和委托管理经营，不断提升服务经济的撬动能力和放大效应。建设一批服务全国、面向国际、内外连接、期现联动的大市场、大平台，不断提升市场规模与能级，推动原油期货、黄金等价格信号成为全球资源配置的风向标，打造具有全球影响力的在岸大宗商品交易定价中心，提高“上海价格”“上海指数”的国际影响力和话语权。大力发展文化、技术、转口贸易、离岸金融、研发外包等服务贸易形态，加快发展金融科技、跨境电商、数字贸易等新型业态，促进投资、贸易链升级。

二是培育发展具有较强国际竞争力的本土跨国公司。大力弘扬市场契约精神和企业家精神，积极破解税收等制度性交易成本缺乏国际竞争力的难题，在吸引国外跨国公司地区总部入驻上海的同时，一方面进一步扶植跨国经营的大企业集团，另一方面进一步加大对央企和民企“二总部”的引进力度，加强对国内独角兽企业、准独角兽企业、隐形冠军企业的梳理，鼓励其来沪设立分支机构，实施企业跨国经营成长辅导，开展全球服务能力专项支持。以打造品牌为重点，支持国内企业通过收购兼并、自主培育等形式，提高开拓国际市场和开发境外资源的能力，全面提升上海品牌的国际认知度、美誉度和影响力，努力培育具有国际标识度的世界一流品牌，形成一批具有国际竞争力和知名度的名品、名牌、名店和名企。充分发挥中国香港国际经贸联系网络广泛的优势，在金融、会计、物流、航运服务、市场推广、专利授权等领域，加强沪港合作，推动本地企业走出去，形成布局全球的生产、投资和服务网络，开展国际化经营。鼓励本土企业加快国际营销网络体系建设，在境外设立地区总部、贸易型总部，建立境外展示中心、分拨中心、零售网点、售后维修服务中心和备件生产基地等。

三是积极打造联通全球的投资贸易网络。全面建设各类有形和无形的网络通道，提速增效，互联互通，增强面向国际国内“两个扇面”的集聚和辐射能力。高水平举办国际一流的论坛、会展、赛事、节庆等活动，提高市场化、专业化、国际化的策划和运营能力，在科技金融、现代物流、教育、医疗等领域，加快培育一批具有国际影响力的高能级发展平台。依托进博会“6天+365天”交易服务平台，发挥联动带动效应，建立与相关国家的展会互促机制，为各国商品进入中国市场提供全方位、多模式、多渠道的服务。

(三) 推进长三角一体化向纵深方向发展，突破土地限制，整合和优化经济密度分母项

提升经济密度最重要的是利用长三角一体化发展机遇推进园区的共建或联建，创造更大的经济效益，让参与方分享更大的利益。

一是推进现有园区的共建或联建。在三省一市现有国家级、省市级的高科技开发区、高新技术开发区和产业园区，先行推进跨行政区域对接，在对接园区探索实行扶植政策一体化，消除政策差异；综合配套一体化，消除公共服务不均等；制度安排一体化，消除体制机制障碍。通过众多园区政策、体制、机制一体化营运，助推长三角一体化进程，助力形成区域协同发展的新机制。

二是共建或联建新园区。三省一市可根据发展的共同需要，采取双向或多向跨地共建或联建新的各种类型的产业园区和高新技术园区。在共建或联建的新园区，按照长三角一体化发展要求，共聚政策资源，共筑创新平台，共设创新机构，共组创新团队，共建科创服务和贸易平台，共配相关资源，探索发展新机制，在财政税收、统计方式、考核办法、户籍制度、利益分享、管理模式等方面，共同探索适应一体化发展要求的区域性合作新机制。

三是探索“飞地经济”发展新路。探索形成长三角一体化发展区域合作体制机制，根据各地资源禀赋条件进行双向或多向选择，使飞出地与飞入地之间更便于经济社会一体化融合发展、体制机制一体化统筹安排。根据两地在城市能级、地理区域、发展阶段和产业结构等方面的差异，形成多层次、差异化、互补性的供给与需求联动，促进“飞地经济”内要素互流、产业互动、人员互往、市场互联和设施互通，逐步形成分工合作、优势互补、紧密融合、竞争有序的一体化联动发展格局，实现两地产业链、价值链和创新链错位发展、互补发展、合作发展和联动发展。

四是探索建立利益分享机制。在财政税收、土地资源、统计方法、社会保障、社会福利、户籍管理、公共服务等方面，探索与之相适应的一体化联动共赢、利益一体化共创共享的利益分配机制，充分调动各方参与一体化发展的积极性、主动性和创造性。

参考文献

- [1] Mills E. S. Studies in the structure of the urban economy[M]. Baltimore: The John Hopkins Press, 1972.
- [2] Wang F., Guldman J. M. Simulating urban population density with a gravity-based model[J]. Social-Economic Planning Sciences, 1996, 30(4): 245-256.
- [3] Clark C. Urban population densities[J]. Journal of the Royal Statistical Society, 1951, 114(4): 490-494.
- [4] Kanemoto Y., Ohkawara T., Suzuki T. Agglomeration economies and a test for optimal city sizes in Japan[J]. Journal of the Japanese and International Economies, 1996, 10(4): 379-398.
- [5] 卢忠. 中国人口经济密度区域差异及分析[J]. 人口与经济, 1992(2): 44-48.
- [6] 曹广忠, 白晓. 中国城镇建设用地经济密度的区位差异及影响因素——基于 273 个地级及以上城市的分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2010, 20(2): 12-18.
- [7] 陈述彭. 地学信息图谱探索研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [8] 任新建. 破解发展空间瓶颈, 提高上海经济密度研究[J]. 科学发展, 2019(5): 86-91.
- [9] 赵义怀. 提升上海城市能级和核心竞争力的若干思考[J]. 科学发展, 2018(8): 58-61.

-
- [10] 吴庆玲. 京津冀区域国家级经济技术开发区产城融合研究[D]. 首都经济贸易大学, 2016.
- [11] 于辉. 大城市郊区工业发展现状、问题及对策建议——以上海为例[J]. 工业技术经济, 2008(9):2-6.
- [12] 高骞, 王丹. 提高土地利用效率推动高质量发展[J]. 科学发展, 2019(1):87-93.
- [13] 李锋, 陆丽萍. 新形势下上海应进一步吸引跨国公司地区总部集聚和提升能级[J]. 科学发展, 2019(6):35-47.
- [14] 高骞, 吴也白. 上海高质量发展战略路径研究[J]. 科学发展, 2019(3):5-15.
- [15] 李锋, 陆丽萍, 邱鸣华, 等. 上海打造服务“一带一路”桥头堡进展及其重大抓手[J]. 科学发展, 2018(8):50-57.
- [16] 丁伟伟. 逆向飞地经济现象研究——以金磐扶贫开发区和衢州海创园为例[D]. 杭州师范大学, 2019.
- [17] 沈体雁, 劳昕, 杨开忠. 经济密度: 区域研究的新视角[J]. 经济学动态, 2012(7):82-88.
- [18] 鲁凤. 中国区域经济差异的空间统计分析[D]. 华东师范大学, 2004.
- [19] 吴明. 上海与纽约、伦敦和东京创新力比较研究[J]. 科学发展, 2019(2):53-60.
- [20] 车春鹂, 高汝熹, 吴晓隽. 纽约与上海市法律服务业集群比较研究[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2010, 18(1):47-53.