

● 储敏伟

对浦东新区产业配置高度化的几点认识

浦东开发、开放一年多来，以基础设施、土地开发、工业项目、金融资产、房地产等五个方面投资为主要方向的投资格局已经初步形成。随着外高桥保税区、金桥出口加工区、陆家嘴金融贸易区和张江高科技园区等若干重点小区以及大量基础设施项目的建设相继展开，整个浦东开发的轮廓日益清晰。但是，由于浦东开发、开放有别于四个经济特区和海南大特区，又不同于一般的经济技术开发区，缺少可以直接比照的经验，因而有许多问题需要研究解决。其中，新区的产业配置模式是一个不可忽视的问题。

在前期研究中，人们对浦东新区的产业配置存在两种基本主张，一种主张以现代工业为主导产业，另一种主张以第三产业、尤其是金融贸易业为主导产业。从浦东新区已有的不合理的产业结构现状出发，并考虑到浦东开发开放的重要目标之一是要重塑上海的全国金融贸易中心功能，后一种主张有一定道理。然而，从上海的传统工业优势和发挥辐射功能考虑，又不尽然。而且，确定主导产业并不是产业配置问题的全部，更需要重视的关键问题是审时度势，在浦东新区三次产业动态的、有机的结合中，清醒地坚持并努力实现产业配置高度化的目标。

一、浦东新区产业配置高度化的必要性

从90年代我国面临的国际竞争新形势和我国改革开放的全局考虑，浦东新区的产业配置水平必须超越其他经济特区，较快地实现产业配置高度化。具体来说，浦东新区产业配置高度化的内涵是指：（1）新区产值结构与出口结构高度化，即整个新区的全部产值和出口值中，要求高科技和高附加值产业的产值及其出口值占有较大的比重；新区的国民生产总值中第三产业的比重也要相当突出。（2）新区技术结构高度化，即新区的全部技术构成中，高精尖技术、尤其是国外80年代后期以来的高新技术占有较大比重，高新技术行业的发展门类比较齐全，智能型产业、知识密集产业、节能降耗先进的产业、无污染或污染处理先进产业等占有一定比重。（3）新区资产结构高度化，即新区内的资产构成中，除了厂房、商店等一般资产外，金融资产、市场中介服务设施、高科技“孵化”设施和大型经济实体（如全国性总公司、国内大型企业集团、国外跨国公司等）的经营管理机构等资产，应占较大比重。（4）新区就业结构高度化，即新区内的就业结构要适应上述三方面结构高度化的要求，在高科技高附加值产业、金融贸易业与市场中介服务业等方面就业者要占较大比重。

浦东新区产业配置高度化是由一系列现实因素决定的。

首先，浦东新区产业配置高度化是由浦东开发、开放的地位所决定的。按照党中央、国务院的要求，浦东开发、开放是90年代乃至下世纪初我国对外开放与经济发展的一个全国性重大战

略部署。我国80年代对外开放的实践表明：沿海经济相对发达地区的开发与开放，可以较快地引进、消化与吸收外国的先进技术和新兴产业，并借助市场机制逐步向内地进行技术与产业的梯度转移，从而带动整个产业结构的升级与调整。由于浦东地处全国沿海对外开放弧线与长江的交汇点上，又背靠上海这个特大的经济中心城市，具有广袤的经济技术辐射腹地和巨大的辐射潜力，可以在更大的区域内发挥先进技术与高新产业的引进、消化、培植与传导的功能。为了充分发挥浦东的这一功能，就必须考虑使浦东的产业配置达到较高的水平。

其次，浦东新区产业配置高度化是由浦东对外开放的时机所决定的。同四个经济特区的对外开放决策相比，浦东的开发、开放决策晚了整整10年。而这10年，正是国际高科技迅猛发展、科技竞争日益激烈的时期。如果说，10年前，当深圳等地区的开发刚刚起步时，国际高科技产业的发展与竞争正初露端倪，我国的经济特区引进了许多低层次的产业和低水平的技术还情有可原的话，那么，在90年代的今天，浦东新区的开发、开放就没有理由再去重复其他经济特区前期发展中产业配置低度化的做法，而必须站在更高的起点上迈出产业配置的崭新步伐。

再次，浦东新区产业配置高度化是由浦东新区潜在的级差地租所决定的。浦东新区即“东上海”，它同上海老市区仅一江之隔。这一地理优势决定了其潜在的巨大级差地租。如果说，深圳和珠海分别因毗邻香港与澳门而形成较大的级差地租，那么无疑，随着浦东基础设施及其与浦西交通条件的明显改善，浦东的级差地租便会日益从潜在变为现实，逐步接近浦西“黄金”地段的级差地租。如果置如此丰厚的级差地租于不顾，而配置低度的产业，则无疑于让土地资源的“肥水”白白流掉。所以，唯有实现产业配置的高度化，才能使浦东的级差地租转化为高度化产业的社会效益与经济效益。

再次，浦东新区产业配置高度化也是充分发挥上海现有的科技与产业优势、进一步发展外向型经济的需要。上海拥有许多第一流的科研机构和一支庞大的、专业门类齐全的科技队伍，科技综合优势和潜力很大；同时，上海也已形成了生物工程、激光工程、电子计算机、精密仪器仪表、精密机械机床、微电子元件、精细化工、汽车和办公自动化设备等高精尖、高附加值产业。从发展外向型经济、参与国际竞争的角度看，这是一种十分有利的条件。然而，由于受到浦西老市区现有条件的种种限制，这些科技和产业优势难以充分发挥。实现浦东新区的产业配置高度化，就可以使上海的高科技力量更有用武之地，也可以为浦西老市区的高科技产业提供扩张的机会，从而使上海以更强的国际竞争力和更高的水平走向国际市场，较快地完成向外向型经济的转换。

最后，浦东新区产业配置高度化也是实现上海城市功能协调化的需要。由于历史的原因，上海老市区的工业畸形发展与过度扩张，严重损害了城市功能的综合发挥，如生产与生活不协调，工业与交通通讯不协调，第二产业与第三产业不协调，等等。改革开放以来，这种状况有所改善，但尚未根本解决。浦东的开发、开放为上海城市功能的协调化提供了一个契机。从浦东与浦西的综合功能看，浦东的产业配置高度化既可以避免重复配置浦西已有的大量低层次产业，又可以弥补浦西现有城市功能的缺陷，并为浦西产业的改造、调整与升级创造条件。

二、浦东新区产业配置高度化的配置原则

产业配置是同产业结构相对应的一个概念。它同产业结构既有联系又有区别。一个国家

或者地区的产业在其形成和发展过程中，从其客观的、某一时间的结果来看，整个社会的第一、二、三产业及其内部各种具体行业在空间上的分布格局及其相互之间的比例关系，就是通常所说的产业结构；而与此相对应，从其主观的、发展趋势的安排来看，按照社会经济发展的需要和产业结构的现状与未来变化趋势，在充分考虑产业发展关联性与规律性的前提下，通过自觉的选择与计划安排，对整个社会的第一、二、三产业及其内部的各种具体行业进行新的组合，在空间布局和时间顺序上作出合理安排，以形成新的、优化的产业结构，这就是本文所说的产业配置。

在产业配置原理中，产业配置协调化是不同的产业配置模式和不同的产业发展阶段均需注意的一项基本需求；产业配置高度化则是一项时序性、阶段性的要求，它隐含着这样的三层意思：（1）根据产业发展的关联性与逻辑性，在产业发展的一定阶段上从低度化产业演变为高度化产业；（2）根据不同地区经济技术与产业发展的时序性，在较早具备高度化产业发展条件的地区（如我国沿海经济发达地区、尤其是特区与开发区），优先向产业配置高度化方向发展；（3）根据不同产业和不同行业的关联度状况，选择前后关联度较大、且关联产业中已有或将有较多产业进入高度化的主导行业。鉴于在广义上，产业配置既包含着新产业的形成，也包含着老产业的改造、产业结构调整和产业结构的动态成长等方面的内容，因此，产业配置的高度化，不仅意味着产业形成时的高度化，而且要求对原有产业的改造、调整和在推动其成长过程中，也遵循高度化的原则。

从浦东新区的产业形成背景来看，它具有不同于其他经济特区开发初期的3个特点：（1）浦东在开发起步之前，已拥有包括造船、化工、冶金、纺织、机械等多种行业的传统工业，其中还有不少大中型骨干企业，但技术装备水平参差不齐，有些还处于低层次水平；（2）浦东新区内的川沙县是近年来上海工副业发展较快、乡镇企业开办较多的一个地区，不少产品的层次较低，其中也包含着某些能耗高、污染严重的行业；（3）浦东的第三产业发展严重滞后，比浦西的比重还要低，而工业产值却高达80%。显然，简单地以浦东新区的原有产业格局作为新区产业配置的基础，既难以实现产业配置的高度化，也难以达到产业结构的协调化与合理化。因此，浦东的新产业形成应与原有产业的改造与调整齐头并进，在动态中实现产业配置的高度化，并在产业结构成长演进中始终把握整体上的高度化要求。为了使这一过程不偏离预定的目标，需要在思想上明确以下几条产业配置的原则：

其一，在新兴产业形成方面，要立足于引进外资与引进国外先进技术及高科技产业发展相结合，同时辅之以吸引内资、国内先进技术和本市的高新技术产业，将引进高科技、建设高科技园区、发展浦东高科技产业同释放上海科技潜力、发挥科技辐射功能相结合。

其二，在落后产业改造方面，要立足于运用外资与外国先进技术来改造浦东现有的低度化产业，通过“嫁接”方法加速传统工业的技术改造、产品创新和污染的治理，尽快实现传统产业的升级换代，同时辅之以关、停、并、转等措施，解决一部分能耗高、污染严重的企业，使浦东新区的产值结构、资产结构、技术结构和就业结构低度化趋势不再发展。

其三，在产业结构调整方面，要立足于从整个上海的产业结构合理化与城市功能多样化的全局出发，以产业配置高度化带动产业结构协调化，以增量调整的高度化带动存量调整的高度化，使浦东新区的产业配置高度化同新区内及整个上海的产业结构协调化相结合，从而既避免出现低度化的产业结构协调格局，又避免产业配置高度化过程中可能出现的不协调现象。

其四，在产业结构成长方面，要立足于以高度化的主导产业的优先发展带动关联产业，并在新区开发的不同发展阶段上，视产业配置高度化的总体要求调整主导产业与关联产业的发展速度与比重，以此保证浦东新区产业结构成长中的高度化；同时，在立足于前期产业布局高度化的基础上，对开发、开放过程中出现的不符合产业配置高度化要求的某些产业，可通过政策手段，诱导其不断地向高度化产业转化。

三、浦东新区产业配置高度化的若干政策导向

实现浦东新区产业配置高度化的目标，需要一系列的政策措施加以保证。鉴于浦东新区要适应对外开放的需要，政府除了制订并发布产业导向与投资指南以外，要更多地依靠财政税收、金融信贷、外汇外贸、土地、价格等政策手段，引导与推动产业配置向高度化方向发展。这里，以财税政策为主，初步分析几方面的政策导向。

首先，需要着重考虑产业配置高度化的融资政策。投资是产业配置的基本手段，而在众多的投资来源中，唯有财政来源的政府投资，才能直接体现政府的产业配置意图。但从浦东新区现阶段的投资需求来看，只有大市政配套建设资金和部分事业发展项目资金完全由财政承担，其余“七通一平”资金、土地开发资金、上项目办企业资金、住宅建设资金等，应该而且可以较多地采用信贷等金融中介方法和股票、债券等直接融资手段。这样，不同产业的投资者在其融资过程中的筹资规模大小、筹资难易程度、融资成本高低就将成为影响其融资决策和投资方向的重要因素。对此，除了国家银行的信贷政策与外汇政策以外，财政贴息政策和税收政策可以分别通过鼓励间接融资和直接融资，对符合产业配置高度化要求的融资行为发挥引导作用。从浦东新区筹资模式多元化的现状与新区融资机制市场化的发展趋势出发，并考虑到上海证券市场发展的良好势头与巨大潜力，今后在政策上尤其要鼓励直接融资方式，将更多的资金吸引到浦东新区的高层次产业发展中去。在这方面需要注意的是，随着证券投资的发展和政府财源结构的调整，对迅速增长的证券投资所得进行税收调节具有一定的可行性与必要性，但在税收政策设计上，似应避免“一刀切”的做法，而要向浦东新区的高度化产业直接融资行为倾斜。

其次，需要专门制定高科技和高附加值产业的优惠政策。高科技的产业化是生产发达的标志，高附加值产业的发展则是传统产业从低层次走向高层次的标志。大力发展战略性新兴产业是实现浦东新区产业配置高度化的基本保证。为此，需要采取较突出的优惠政策加以鼓励与推动。这方面可采用发达国家通行的投资抵免政策、加速折旧政策、税收信贷政策以及允许从销售收入中提取较高比例的科技开发基金政策等。鉴于高科技产品从研究、试验、开发到生产化、商品化、产业化，具有高投入、高产出、高效益和高风险等特点，因此，在初期，完全靠企业自我积累或采用一般的银行信贷方法都有一定的困难，比较可行的做法是在财政的积极参与下，发展高科技风险投资基金。此外，还应在财税政策上体现对高科技高附加值产业的科技人员和其他有关人员实行重奖的政策和倾斜分配政策，以利于就业结构向高度化方向发展。

第三，需要制定支持第三产业、尤其是金融贸易业与市场中介服务业发展的政策。浦东新区的第三产业、尤其是金融贸易业与市场中介服务业的超前发展，是产业配置高度化与合理化的关键。对此，主要采用有区别的税收政策，在三次产业中向第三产业倾斜，在第三产业的商业与其他各行业中，尤其要向金融业、物资贸易批发业、信息咨询服务、仓储运输

业、邮电通讯业以及会计、律师、公证、保险、职业介绍等市场中介服务性质的多种行业倾斜。

第四，需要制定有关传统产业改造的严格政策。传统产业的改造状况是制约浦东新区能否实现产业配置高度化的一个重大因素。如果浦东的传统产业在今后的开发过程中得不到相应的改造，那么，即使浦东的第二、第三产业比重起了较大变化，也难以表明整个新区的产业配置达到了高度化水平。改造传统产业既要依靠一定的照顾政策加以鼓励（如财政、金融方面的贴息政策、专项贷款政策、一定时期的减免税收政策等），也需要运用一些“压力”政策加以推动（如一定期限内优惠递减、税负加重或递增、加征改造基金等政策）。除了技术改造政策以外，还应对企业结构的改造制订必要的财税政策，以推动企业沿着产业配置高度化的方向进行企业兼并，发展高层次的企业集团，使企业的存量调整也纳入产业配置高度化的轨道。

第五，需要制订控制污染的严厉政策。必须看到，任何生产活动都或多或少地存在“排污”活动，即使在高层次的产业结构中，也会存在某些污染现象。不过，从总体上讲，低层次的产业排污问题要比高层次产业严重得多。因此，制订控制污染的严厉政策，也是促使低度产业逐步升级的政策导向之一。从世界各国所采用的控制污染政策来看，有多种多样，既有直接手段，也有间接手段；既有以市场机制为基础的激励手段，也有非市场的行政命令和管制手段。相比之下，征收排污税的政策要比收取排污费等其他政策手段更为规范、合理、有效，因此，可以考虑在浦东新区尝试征收排污税的政策。

总之，围绕浦东新区的产业配置高度化，在政策导向上，起点要高，力度要大。既要贯彻浦东发展规划的总体要求，又要制订明确的具体政策；既要在一定程度上运用行政手段，又要突出财税、金融等经济手段；既要重视采用增量投资手段，也不应忽视浦东（以及浦西）的存量调整手段。只有这样，才能有效地实现浦东新区产业配置高度化的意图。

（上接第6页）的主要方面。如何对待资本主义，还有另一个方面。这就是必须反对资产阶级自由化，抵御和平演变。这方面是由社会主义同资本主义对立性和斗争性所决定的。“和平演变”的危险，对于社会主义国家，同样是不以人们意志为转移的客观现实，决不能掉以轻心。小平同志对这方面给予了同等的重视。他强调反对资产阶级自由化是长期的任务，“还要讲十年二十年”，又说“这个斗争将贯穿在实现四化的整个过程中，不仅本世纪内要进行，下个世纪还要继续进行”。小平同志提出的“四项基本原则”，贯穿于他关于现代化建设和改革开放的理论观点和政策思想之中，并同改革开放并列为党的基本路线的两个基本点，相辅相成保证一个中心，推动有中国特色的社会主义现代化的实现。正如江泽民同志所讲：“完全可以这样说，有中国特色的社会主义建设道路的开创及其理论、路线和方针政策的形成，标志着我们社会主义事业进入了一个新的发展阶段，标志着我们党对社会主义的科学认识实现了一个从未有过的新的飞跃”。^④ 实现这个飞跃的总代表，就是小平同志。

①《毛泽东选集》第1卷，第301—302页。

②社会主义对资本主义的渗透同样存在。只不过不拟作为本文论述的内容。

③阅《马克思恩格斯选集》第3卷，第10页。

④江泽民同志1992年6月9日在中央党校发表的重要讲话。