

● 蔡来兴

**开发浦东，振兴上海，推动长江流域共同繁荣**

90年代，我国对外开放的总趋势是由南向北、由东向西分层次推进。处在我国东部沿海与长江流域交汇点的上海，面临着一个开发浦东与周边地区共同繁荣的新课题。小平同志年初来上海视察时指出：“上海在人才、技术和管理方面有明显的优势，辐射面宽，发展速度可以更快一些”。小平同志还强调：“要解放思想，把握住有利时机，加快经济发展速度，力争隔几年上一个台阶”。李鹏总理最近在《政府工作报告》中指出：“逐步使上海发展成为远东地区经济、金融、贸易中心”。根据中央领导同志的指示精神，对90年代上海改革开放、浦东开发的总体思路和为实现长江流域共同繁荣，需要我们进行新的研究和探索。

### 一、上海加快发展的总体目标和战略方针

上海国民经济和社会发展的总体目标经过几年来的酝酿讨论，应该说已经比较明确，就是要经过几十年的努力，把上海建设成为远东地区经济、金融、贸易中心之一。这就是上海上一个新台阶的实质内容。我们理解上海要成为远东地区经济、金融、贸易中心之一，必须具备三方面的基本要求：一是要具备远东地区大城市的经济规模和综合实力；二是要成为世界一流水平的现代化国际城市；三是要形成符合国际规范的、国内市场与国际市场贯通的、以市场调节为基础的经济体制和运行机制。90年代，上海国民经济和社会发展的基本任务，就是要为实现这一宏伟目标奠定坚实的基础。具体来讲，就是要在改革、开放和发展上取得重大进展。

改革开放是发展的主要推动力。改革的本质是实现社会主义的市场化问题。90年代，上海在改革上要实现五化：

一是社会全部经济要素的商品化。这是实现社会主义市场经济的内在要求。所谓社会全部经济要素，是指从消费品到生产资料，从自然资源到科技资源，从劳务到房地产等一切与经济活动有关的稀缺性要素都应该成为商品。

二是广义价格决定的市场化。是指各种经济要素的价格都应通过市场的供求来确定其价格，其中包括各种商品、劳务、期货、生产资料、证券、汇率和外汇等。

三是国有大中型企业的股份化。股份制是国有企业在现代商品经济条件下最恰当的发展形式，也是逐步实现政企分开、使企业真正成为独立经济法人的最有效最少引起震动的最佳选择。将来，以企业股份制为基础，以证券交易所为中心的股份经济是上海整个经济运行机制的核心部分。

四是居民住房的私有化。随着住房制度改革的深化和房地产的

商品化，居民住房的私有化是一种必然趋势。加快住房私有化进程不仅能更彻底地解决长期困扰上海的住房问题，而且会使房产业成为推动经济发展的一大支柱。

五是经济运行机制的一体化。这是指从目前计划调节与市场调节双轨并存的运行机制转变为计划与市场融为一体、以计划为指导的市场经济运行机制。这意味着在微观领域基本取消指令性计划，让市场发挥全面的基础性的调节作用；在宏观领域，政府的计划和规划对全社会的经济总量平衡和结构调整进行有效的间接调控。

开放是改革和发展的首要条件。我们要充分利用资本主义，就要敢于全方位开放。开放的关键是实现国际化。90年代上海的开放要实现四个转变：

一是利用外资要从以工业为主转向多元化引进。在继续利用外资建设工业项目的同时，要逐步拓展第三产业、旧城改造、重大城市基础设施建设等领域内的外商直接投资。特别是第三产业中的商业、外贸、金融、旅游、信息咨询、房地产业等，要大大加快利用外资的步伐，以建立起与国际市场连接的销售渠道和信息网络。

二是对外贸易要从以本市产品出口为主转向转口贸易为主。一方面要利用外高桥保税区大力开展国际间的转口贸易；另一方面要积极为长江流域各兄弟省市服务，发展国内的转口贸易，以充分发挥上海口岸的潜力和功能。

三是要从过去的偏重于对外开放转向对外对内的全方位开放。就是说，在对外扩大开放领域的同时，也注重对国内各兄弟省市的开放，欢迎周边地区到上海设店、开厂，发挥各自的优势，参与建设，参与竞争。

四是要从以往的各种生产要素单向引进转向双向交流。在搞好资金、技术、人才等方面引进的基础上，要不失时机地建立自己的跨国公司，到海外拓展市场，开发原材料基地，把我们的产品和技术带出去，使参与国际经济活动的水平提高到一个新的层次。

发展是改革、开放的根本目的。从上海的现状看，发展的核心问题是集约化，而集约化的最终体现是效益最大化。90年代，我们要注重提高四大效益：

一是结构效益。不同的产业结构产生不同的经济效益。上海要改变目前经济效益不理想的局面，关键在于下大力气进行结构调整。90年代上海产业结构调整的基本方针是：稳定提高第一产业，积极调整第二产业，大力发展第三产业。从上海城市经济的特点看，第三产业应该成为提高效益和积累资金的主要来源。第二产业中要优先发展高新技术产业和轿车、通信等骨干产业，以提高附加值和技术含量。

二是政策效益。政策就是效益。中央已经给予浦东开发多种优惠政策，如何用好用足这些政策，是提高上海和浦东整体经济效益的一个重要环节。上海不但要自己发挥政策效益，而且要创造一个让兄弟省市共享浦东政策的宽松环境，使其效益得到充分的发挥和利用。

三是规模效益。生产规模不经济，这是我们目前经济效益低下的另一重要原因。90年代要根据社会化大生产的基本要求，通过各种有效途径开展大分工、大协作，按照经济规模来安排生产的发展和布局，使规模效益得以全面提高。

四是级差效益。土地的级差收益在社会主义商品经济条件下是一种客观存在。长期以来，上海作为经济中心城市所具有的土地级差收益，没有得到充分重视和合理利用。90年代，上海实现经济效益最大化的一个有效途径，就是大力挖掘潜在的土地级差效益，合理利用宝贵的国土资源。这一方面有助于增加收入，加快城市基础设施建设；另一方面可以推动产业结构的调整，为经济调节提供新的手段。

根据上述总体目标，上海要在90年代大胆探索新的发展战略。其基本内容是：

1、国民经济发展采取大贸易推动战略。即通过大力发展转口贸易、出口贸易、期货贸易等各种贸易形式，形成销、供、产的连接顺序，带动国民经济各个部门的发展。

2、产业发展采取跨越式逆向发展战略。即重点扶植高新技术产业化，开拓现代第三产业，率先实现产业结构高度化。

3、城市和生产布局采取都市经济圈的战略。即通过围绕中心城发展城市群和经济带，展开城市布局和生产力布局。

4、基础设施建设采取大推进战略。即在90年代始终把城市基础设施建设放在优先位置，并按照世界一流水平的要求，集中力量进行超前建设。

5、改革开放采取“以东带西”的联动战略。即在浦东新区率先进行改革开放的综合试验，然后逐步推广到浦西，形成浦东开花、浦江两岸共同结果的格局。

## 二、浦东开发和长江流域经济发展

浦东新区开发和开放是今后一、二十年内上海经济发展的纲，抓好了这个纲，各项经济工作和其他事业就将获得长足进展。

### （一）浦东新区的主要功能和开发目标

浦东新区肩负着重塑上海作为多功能经济中心和现代化国际城市的特殊使命，因此，其主要功能应体现在四个方面：一是吸纳和吞吐物流、技术流、资金流和信息流的集散功能；二是加强国内外经济联系和交流的开放功能；三是推动产业结构和布局调整的重组功能；四是深化体制改革和加速高新技术产业化的创新功能。

从长远的角度看，浦东新区开发和开放的总目标，是建设成为具有世界一流水平的外向型、多功能、现代化的新区，建设具有高度文明的社会文化结构，并将成为上海发展为远东地区经济、金融、贸易中心的核心地区。

浦东新区开发的中期目标，是到下个世纪初，首先要在以下六个方面处于国内领先地位：①建立全国最完备的市政基础设施；②建立全国最大的商务办公中心；③建立全国开放度最高的综合性自由贸易区；④建立全国最先进的出口加工基地；⑤建立全国最现代化的城市型农业；⑥建立全国配套服务条件最好的高质量生活区。

### 90年代浦东新区国民经济和社会发展的目标：

1、开发建设目标。到2000年，浦东新区新开发土地面积达到60平方公里，加上现在已经城市化的面积38平方公里，总的开发面积达到100平方公里。初步建成外高桥保税区、金桥出口加工区、陆家嘴金融贸易区和张江高新技术开发区。

2、经济发展目标。到2000年，国民生产总值在1990年基础上实现翻三番以上，人均国民生产总值从目前的4498元提高到2.8万元以上。三次产业在国民生产总值中的比重分别为1%、49%和50%。

3、社会发展目标。到2000年，新区人口将达到180万人左右，其中城市化地区人口150万人。新区人民的消费水平和生活、工作环境的质量应高于全市平均水平，人均住房达到13平方米，各项社会事业全面繁荣。

4、经济体制改革目标。浦东新区应成为大胆探索90年代改革开放新路的综合试验区。新区要建立能与世界各种社会制度进行经济交往的、与商品经济高度发达相适应的经济体制

和运行机制。

5、精神文明建设目标。在扩大开放中，要弘扬爱国主义精神，坚定社会主义信念，培养集体主义观念，振奋民族精神，改善社会风气，大大提高人民群众的职业道德和社会公德水准，使精神文明建设与物质文明建设协调发展。

90年代，浦东新区重点发展的产业为：1、内外贸易。2、金融保险业。3、房地产业。4、信息咨询业。5、高新技术产业。6、石油加工业。7、造船工业。8、出口加工工业。9、机电一体化工业。10、集约化农业。

## （二）浦东开发与长江流域经济发展的联系

浦东开发不是孤立的，上海的发展也不是孤立的。从历史上看，上海与长江三角洲和沿江地区之间早已存在着千丝万缕的经济联系，这些联系维系着共同的繁荣和发展。目前，中央之所以下大决心，开发和开放浦东新区，也是基于通过浦东来推动整个长江流域的经济发展和改革开放。如果我们形象化地来描述浦东与长江三角洲和沿江地区之间的经济联系，它就像是一只大鹏鸟，以浦东为鸟头，以江浙为两翼，以长江沿岸为鸟身。这只大鹏鸟在90年代展翅高飞的话，那将对全国的经济发展和改革开放产生不可估量的影响。我们要为实现整个长江流域的经济起飞作出不懈的努力。

正是从这一认识出发，上海市委和市政府在浦东新区开发上提出了“四共”方针：即共同协商，共同建设，共享利益，共同繁荣。我们希望这“四共”方针将有助于浦东与长江流域经济的共同发展。

根据浦东新区的特点和长江流域经济发展的现状，浦东新区在长江流域所能发挥的作用主要集中在以下三个方面：

一是推动长江流域外向型经济的发展。浦东新区的开发和开放，特别是其中10平方公里的外高桥保税区，无疑为这一流域提供了一个具有“境内关外”性质的高度开放的自由贸易区，充分利用这一便利条件，必然会大大促进长江流域外向型经济的发展。

二是推动长江流域产业结构的调整。浦东新区运用自己的独特条件，在产业发展上，一方面引进国外的先进技术，接受国际间的产业转移；另一方面利用国内的科技力量进行技术创新。一旦技术引进和技术创新成功后，浦东新区不可能全部进行就地生产，势必要就近向长江流域扩散，这就会推动这一区域产业结构调整和产业发展水平的提高。

三是推动长江流域整体经济素质的提高。浦东新区的开发，对在金融证券业、各类全国性商品交易所、高新技术产业和现代信息咨询业等方面，使长江流域商品经济的发展提高到一个新水平，同时，通过资金流、信息流、技术流和人才流使各地区之间的经济联系更加紧密和协调，资源的利用更加合理，大大加快这一流域的经济一体化进程。

至于浦东新区开发推动长江流域经济发展的具体方式，我们考虑是否主要有以下三种形式：

1. 植入法。就是长江流域的各类企业直接到浦东新区投资，从事各种经济活动，与外商进行合资合作，或利用保税区发展出口加工业和转口贸易，共同享受浦东新区的优惠政策。

2. 架桥法。就是长江流域的企业把总部和经销机构设在浦东新区，以及时掌握国内外的市场动向，取得资金、技术方面的支持和各种信息，然后到本地区组织生产，或者是把半

成品运到浦东新区进行最后的加工包装，然后进入国内外市场。同时，通过建立保税运输、保税工厂、保税仓库，把保税区的政策引向其他地区，促进长江流域外向型经济的发展。

3. 嫁接法。就是浦东新区内的企业到长江流域投资，与当地企业进行合资合作，或者是长江流域的企业到浦东新区进行合资合作，这样通过双方的嫁接，来共同利用浦东的某些优惠政策和便利条件。

### 三、重大政策措施和重大建设项目

90年代浦东开发与80年代开发深圳相比，由于宏观经济环境、地理区位条件、开发起点以及要求不尽相同，既有许多有利条件，也面临着许多新的困难。特别是国际资本大量流向苏东和海湾地区，世界贸易保护主义抬头，海外某些势力对我们施加压力，在这种形势下，加快浦东开发，扩大利用外资，会遇到更加严峻的挑战。同时，进入90年代以后，国内各地改革开放的步伐加快，尤其是沿海的广东、闽东、山东、辽东发展更为迅速。对浦东形成“南北夹攻”之势。就浦东本身来说，开发和开放的步伐也已超出预料，基础设施建设，重点小区的开发和三资企业的发展进程明显加快，大体比原定计划提前一、二年时间。在当前这样的国际环境和国内形势下，要使浦东开发不错过90年代最后一次机遇，从而振兴上海，推动整个长江流域的经济发展，国家就必须在有关的政策措施、管理方法和重大建设项目方面给予进一步的支持，以满足加快浦东开发和开放的客观需要。

#### （一）重大政策措施

1、改革浦东的投资控制办法。无论是浦东自己的投资，还是中央各部和兄弟省市到浦东的投资，只要符合国家的产业政策，资金落实，投资均不计规模。这样有利于减少摩擦，鼓励国内的企业和部门到浦东投资，又可以为将来全国投资管理体制的改革创造条件。

2、支持浦东的股份制改革。浦东新区内的企业，实行股份制改革，股票上市不受计划指标控制，以加快浦东现代企业法人制度的形成。同时，只要严格控制在浦东新区范围内，不至于对全国货币政策的稳定产生冲击。

3、按照商品经济发展的内在要求，改革浦东的金融管理体制。为尽快在浦东形成金融中心的雏型和形成中外金融机构的平等竞争，浦东的金融管理体制应进行如下改革和调整：一是浦东中资金融机构信贷指标单列，多存多贷，并在此基础上实行资产负债比例管理；二是利率管理适当放开，引进市场机制；三是扩大浦东中资金融机构的业务范围，实行业务交叉和多样化；四是建立区域性股份制的上海浦东开发银行，为浦东开发筹措资金；五是批准在沪的外资金融机构在长江三角洲地区及长江沿江地区范围内经营三资企业的外汇业务和在内浦东新区范围经营人民币业务。

4、在浦东进行现汇留成制度的改革试点。凡在浦东的企业，一律实行现汇留成，以便为人民币官方汇率与市场汇率并轨成为自由兑换货币创造条件。同时，浦东出口创汇全额留于浦东建设。

5、浦东新区适当放开消费品进口限制。参照深圳的做法，对不涉及冲击民族工业，对市场有引导作用的并可获得较高收益的消费品适当放开。这有利于中央支持浦东建设的外汇贷款能以较高的汇率水平串换成人民币，用于基础设施建设。

6、扩大浦东对外开放的试点权。在开拓利用外资新领域方面，允许浦东新区有一个总体设想。国家根据这个总体设想，给予一定的总量控制，而具体的项目审批权则下放给上

海，以加快浦东利用外资的步伐。

## （二）重大建设项目

加快浦东新区开发，推动上海和长江流域的经济发展，除了在政策措施上应给予支持外，还需要建设一批重大骨干项目作为支撑点，才能达到预期的效果和目的。我们认为，90年代与浦东开发、上海和长江流域经济发展密切相关的重大建设项目，主要有以下几个方面：

1、长江口航道整治和上海深水港口建设。长江口航道整治是涉及长江流域经济发展的一个带有全局性的重大交通项目。这一工程的实施，不仅能加快浦东开发和开放，促进上海成为远东最大的国际枢纽港，更重要的是可以大大提高长江流域港口的吞吐能力，直接推动长江流域的经济繁荣。根据上海航道局经过30多年来对长江口演变规律的观察和试验，提出了整治与疏浚相结合的初步建议方案，一期工程投资15～20亿元，航道水深可达到8.5米，如加上潮差，基本可满足5万吨级船舶和第三代集装箱进出长江口的要求。在进行长江口航道整治的同时，在上海金山嘴建设大型的深水港区，在比较短的时间内，花比较少的投资，建成能接纳第三、第四代集装箱船泊和大吨位散货船泊顺利进港，并为上海打开第二条海上通道。

2、浦东国际航空港。随着运输工具和方式的改变，现代化国际航空港已成为衡量国际性大城市功能的重要标志。上海海运条件受到长江口水深的制约，因此，建设大型国际机场就更为紧迫，同时从浦东和长江三角洲地区今后产业发展的方向看，高新技术产业将是该地区的一大支柱产业。而从世界高新技术产业的发展分析，其必然与一个现代化的航空港相联系，高新技术产业的发展需要以空运作为主要的运输手段，以适应日新月异的技术创新和市场变化。因此，从面向21世纪的要求出发，就不仅仅是建设一个机场的问题，而是建设一个具有一定辐射半径的、与高新技术产业发展密切相关的航空港。浦东国际航空港的建设，将对长江三角洲地区的交通条件和产业发展产生巨大影响。从这一认识角度出发，我们要求在“九五”期间实施浦东国际航空港的建设，以期在21世纪初能发挥作用。

3、浦东新区和上海交通建设。为进一步改善浦东地区的交通状况和与长江流域的联系，需要在“八五”期末和“九五”期间建设一批交通骨干项目，主要有：（1）外环线工程。（2）浦东铁路。（3）越江地铁。（4）第三条越江隧道。这些项目建成后，将使浦东新区与长江流域的铁路、公路交通网连成一体。

4、建设旅游开发区工程。为能使上海早日成为远东地区的经济、金融、贸易中心之一，我们准备在浦东新区花木地区和利用邻近浦东新区的横沙岛的独特自然地理条件，建设旅游开发区。这一旅游开发区，一方面应该享受浦东新区的全部政策优惠，另一方面可以搞一些一般地区不能搞或限制搞的旅游项目。这既可以为在浦东新区和上海工作的外籍人员提供理想的游乐场所，筹措可观的建设资金，促进浦东新区开发；又可以成为长江三角洲和沿江地区发展旅游业的中转站。因此，这是一个见效快、收益高、直接为上海成为远东国际化大城市服务的重要配套工程。也是使长江沿岸旅游资源得到充分利用、发挥更大效益的开发工程。

5、长江沿江铁路工程。目前，长江流域的交通主要是依靠长江水运。当然充分利用这一黄金水道是十分必要的，而且潜力很大。但是，从发展的角度看，仅仅依靠水路运输是不够的，有必要建设一条沿江铁路，使铁路运输和水运相得益彰，更有力地加强各地之间的经济联系，促进经济繁荣。