

周国平

九十年代发展上海第三产业的三个新因素和三大对策

一、九十年代发展上海第三产业的三个新因素

与八十年代相比，九十年代上海发展第三产业面临着三个新因素。

（一）开发、开放浦东的新因素。浦东的开发、开放将对九十年代上海第三产业的发展带来重大影响：

（1）浦东金融、贸易的开放将带来连锁效应。与原有特区和开发区政策相比，中央给予浦东特殊政策中最特殊的方面主要有三条：一是允许外资银行在浦东设立分支机构；二是允许外商在浦东投资经营商业零售业；三是允许在浦东建立一个全国开放度最大的保税区，允许外商在保税区内兴办外贸公司从事转口贸易，并且允许其代理全市“三资”企业的进出口业务。这些特殊政策都是对原来第三产业领域对外封闭状况的重大突破。最近，中央又进一步允许在浦东开设一家中外合资的保险公司。除此之外，国家还正在研究铁路、航运、民航、旅游等领域的对外开放。这一态势标志着我国第三产业正在迅速走向一个对外开放的新时期。这一格局将为九十年代我国第三产业的快速发展创造十分有利的宏观环境，并带来巨大的连锁效应。特别是对上海来说，由于浦东是九十年代全国改革开放的重点，第三产业领域的对外开放都可以在浦东先行试点，因此，浦东第三产业对外开放将走在全国的前面。这就使上海在发展第三产业的政策和开放度上将比其他地区有着更多的优势。

（2）浦东的开发、开放将为上海第三产业的进一步加快发展带来资金和市场。长期以来，上海第三产业的发展一直面临着投入能力不足和市场分割的重大制约。浦东的开发、开放将使这两个制约基本得到消除。一方面浦东开发将广泛吸收各方面资金，既有本市的，也有国外和国内各省市及中央各部委的，既有政府的，也有企业和个人的。这些资金不仅可以用于发展浦东的第三产业，而且还可以通过将浦东的政策延伸到浦西，用于发展和改造浦西的第三产业。因此，浦东开发可以为九十年代整个上海第三产业的加快发展筹集必要的资金，彻底解决投入不足的矛盾；另一方面，浦东的开发、开放将以新的市场竞争机制和利益导向为基础，彻底打破原有条块分割体制的限制，充分发挥自身的政策优势，为内地服务，带动长江三角洲地区和整个长江流域的共同发展。内地省市也将以浦东为龙头，通过利用浦东金融、贸易、信息等第三产业的中介作用，将浦东的政策延伸到内地，为加快内地经济发展服务。因此，浦东的开发开放将打破原有的地区封锁，进一步加强内地省市与上海的经济联系，增强其对上海第三产业中介服务的依赖，从而为上

海第三产业的进一步加快发展提供广阔的市场。

(3) 浦东的对外开放将冲破旧体制、旧观念对第三产业发展的束缚。首先，浦东的对外开放将冲破传统的计划经济模式，建立起以市场为导向的、与国际市场接轨的新运行机制，并带动浦西的经济体制由以计划经济为主向以市场调节为主转化，从而为上海第三产业的快速发展提供体制保障；其次，浦东的对外开放将冲破原来第三产业中存在着的严重的行业分割和部门垄断，引入竞争机制和先进的管理方式，强化市场竞争，促进和推动原有第三产业的调整、改组和提高，为上海第三产业的快速发展提供竞争基础和发展动力；第三，浦东的对外开放将冲破原来产品经济和生产第一观念的束缚，强化人们的商品经济意识和对现代经济中服务产业重要性的认识，为第三产业的超前发展提供与之相适应的新观念。

(二) 经济体制改革步伐加快的新因素。邓小平同志的南巡讲话为今后几年我国进一步加快经济体制改革步伐奠定了基础。九十年代中国的改革无论在广度还是深度上都将比八十年代有更大发展。特别是社会主义市场经济体制的明确提出和实施，将使我国长期以来以计划经济为主的经济体制发生根本性变化，使市场导向的改革大幅度地向前迈进。这一新的因素将对九十年代上海和全国第三产业的发展产生极重要的影响：

(1) 市场导向改革的深化将为第三产业的发展提供新的经济运行机制。在国民经济各部门中，第三产业具有行业众多、网点分散、服务面广、流动性大、经营手段和经营方式灵活等特点。这些特点决定它很难依靠集中的计划方式来进行管理。因此，在本质上它更适合于市场调节。从国际经验来看，一个高度发达的第三产业必定是与一个高度发达的市场运行机制结合在一起的。无论是香港、新加坡和旧上海等国际著名的新老经济中心的成长历程，还是改革前后上海第三产业发展的正反两方面的经验教训都表明，第三产业的快速发展必须以市场机制作用的充分发挥为前提，因此，九十年代社会主义市场经济体制的建立和市场化改革的深入将建立起新的、适合第三产业发展的市场运行机制，这将为我国第三产业的快速发展创造最重要的体制基础。

(2) 经济运行机制的转换将有利于促进产业的调整和改组。上海拥有发展第三产业的优越的自然条件、历史条件和人才条件，但自1984年国务院批转《上海经济发展战略汇报提纲》至今，上海的产业结构始终未能真正调整到以第三产业为中心的发展轨迹上来。究其原因，除了其他方面外，一个重要的方面是缺乏完善的市场调节机制，各种必要的发展要素难以按效益最优化的原则向第三产业自由流动，原有第三产业企业也难以按优胜劣汰的市场法则进行扩大、调整和改组。九十年代随着我国经济运行机制的转换和社会主义市场经济体制的逐步确立，那些阻碍产业调整和改组的非市场化因素将逐步得到消除。这又将使上海以第三产业发展为核心的产业调整和行业改组的步伐大大加快。

(3) 新的社会主义市场经济体制的确立将有利于彻底打破地区封锁，使各地区在统一市场的基础上按照各自的相对优势和要素的合理流向组织新的区域分工，从而有助于上海经济中心地位进一步加强，使第三产业的服务功能充分得到发挥。

(三) 国家大力支持第三产业发展的新因素。长期以来，我国第三产业的发展一直受到严重忽视，在要素投入和政策支持上，第三产业始终居于末后地位。1978年以后，由于第三产业在方便居民生活和增加城乡就业方面发挥了巨大作用，第三产业长期遭冷落的状况才开始得到扭转。但这一时期第三产业仍只被看作是为发展生产和方便居民生活提供必要条件的部门，而未被看作是一个独立的产业，是经济增长的一大支柱和重要的增长源。进入九十年代

后，随着第三产业在摆脱经济困难、带动经济增长和提高居民收入方面的重要性日益显著，第三产业的发展开始真正得到上至中央下到地方的各级政府的重视。今年6月中共中央、国务院作出了关于加速发展第三产业的决定，这在建国以来四十多年的经济发展历史上是前所未有的。它标志着今后若干年内国家将把第三产业的发展放在突出的地位；在一定范围内，有关的经济政策向第三产业倾斜。《决定》制订和颁布了一系列鼓励第三产业发展的新政策。可以预计，今后国家还将采取更进一步的政策促进和鼓励第三产业更快发展。在其带动和影响下，各级地方政府也将纷纷采取各种优惠措施和扶植政策来加快发展本地区的第三产业，某些方面甚至已经开始出现新一轮竞争的苗头。因此，九十年代上海和全国第三产业的发展面临着一个前所未有的、十分有利的政策支持环境。

二、九十年代加快上海第三产业发展的三大对策

（一）进一步扩大内外开放度。未来上海能否快速发展第三产业，重振远东大都市的雄风，关键在于能否充分发挥联系两个扇面的纽带作用。在目前内地省市经济发展水平不高和地区分割严重的情况下，单单依靠为国内各地区的经济交往提供中介服务，很难使上海第三产业获得快速发展；而上海的地理位置又偏离国际主航道，也不可能以发展对外的转口业务作为主要的发展基础。综观历史，上海所以能在开埠后短短几年内迅速赶上和超过传统的对外交往城市广州，成为远东最大的经济中心，主要是借助于江海交汇点的地理优势，充分发挥了联系内外的桥梁和纽带作用；而香港在近一、二十年内所以能够迅速跃起，成为国际著名的经济中心，最重要的原因也是由于取代了上海在历史上的联系内外的纽带地位，成为我国与海外联系的最大的中介窗口。因此，未来上海第三产业的发展只有充分发挥地理优势，走联系内外的道路，借助于国外和国内两方面的力量，才有可能实现超高速增长。

发挥联系内外的纽带作用，前提条件是必须充分对内开放和对外开放。其中，首先是对外开放。只有充分的对外开放，才能在短时期内迅速创造一个竞争性市场和提高上海第三产业的总体服务水平，才能带来众多的贸易机会，才有可能打破地区封锁，吸引内地省市前来交易。如果说上海未来的经济发展目标是要赶上和取代香港的经济中心地位，那么，上海就必须有与香港相同甚至更大的开放度。

针对目前存在的问题，九十年代上海在扩大开放度上必须突出抓好两方面的工作：

（1）必须破除按部就班、求稳怕乱的思想，大踏步地加快利用外资的步伐。1978年对外开放以来，上海在利用外资上一直较为稳重，外资项目的成功率高居全国之首，最佳合资企业的数目名列全国第一。但另一方面，上海在引进外资的速度和规模上却明显落后于全国。我们认为，外资项目的成功率较高固然是好事，但若为了获得较高的成功率而在引进工作中过于求稳和过分苛刻，就会贻误时机，繁杂手续，影响利用外资的规模和速度。事实上，项目成功率的高低并不一定意味着投资环境的好坏。即使象香港这样的城市每年也都有大批外资企业倒闭，这是市场机制优胜劣汰作用的自然结果。加快利用外资的步伐，必须在政策上有大的突破。一个可供考虑的方案，是在浦东新区内，将现行的外商投资的审批制改为申报制。这一制度如能实行，上海利用外资的步伐将可以大大加快。

（2）要树立“敢为天下先”的精神，进一步扩大第三产业利用外资的领域。目前上海第三产业在利用外资方面虽比过去前进了一大步，开放了金融业、商业零售业和部分外贸业务，但这些领域的开放仍很有限，而且还有一大批领域尚未对外开放。浦东是九十年代中国

改革开放的重点，只要是国家允许的第三产业对外开放领域，浦东都可以大胆试点。问题是，对于国家有所限制的开放领域，上海有没有勇气突破；对于国家尚未允许对外开放的领域，上海敢不敢在不损害国家总体利益的条件下，利用浦东新区的特殊条件，大胆进行尝试。为此，九十年代上海要学习深圳那种敢于破除旧框框的精神，把浦东办成全国第三产业对外开放的试验区。争取用十五到二十年的时间，使全市第三产业在对外开放度上接近香港，在扩大开放度方面造就一个社会主义的香港模式。

除了扩大对外开放外，九十年代上海还必须充分发挥联系内外的桥梁作用，实现对内开放。扩大对内开放的根本目的，是为了吸引内地省市到上海来从事交易，扩大上海第三产业的服务市场，提高上海中心市场的地位。未来上海的第三产业能够发展到什么程度，在很大程度上将取决于内地特别是长江流域和长江三角洲地区的经济能够发展到什么程度；取决于内地企业对上海第三产业中介服务的需求大到什么程度；取决于上海与内地省市的双向开放达到什么程度。对此，我们应当有足够的认识。

九十年代实现充分的对内开放，重点必须抓住三个方面：第一，要彻底破除因各种原因建立起来的对内地企业的不公正待遇，为来沪经商的各类外地企业提供与上海企业完全平等的竞争环境；第二，要彻底破除各种阻碍外地企业来沪经商的地区和行业壁垒，为外省市企业来沪经商提供充分的自由；第三，要制订各种优惠政策，鼓励和吸引内地省市来沪经商；并且，要帮助内地企业将享受浦东政策所得到的利益延伸到内地，以促进内地经济共同发展。上述三方面，有的是上海能够做的，有的需要上海和内地一起向中央呼吁。在上海地方政策力所能及的范围内，建议今后给予外地企业与“三资”企业同等的待遇，有些方面如开设外贸公司等甚至可以给予比外资企业更为优惠的待遇，以吸引内地企业来沪经商，真正把上海办成全国各地企业自由从事交易和自由竞争的大舞台。

（二）加快商品化、市场化、社会化发展的步伐。我国目前的经济还不是完全的商品经济，市场也不是成熟的市场。其不完全和不成熟主要表现在目前经济中还有很大一部分要素和服务尚未实现商品化和社会化，市场化的程度也很有限。因此，在目前的发展阶段，第三产业除了可以获得正常性发展外，还有可能获得超常发展，即通过现有的一些非商品化、非市场化和非社会化因素商品化、市场化和社会化而实现跳跃式发展。从上海的情况来看，九十年代第三产业至少可以从三个方面获得超常发展。一是可以通过将现有一些领域的非商品化因素商品化来实现超常发展。这些领域主要有医疗卫生、社会保障、房地产（包括住房和土地使用）、公共交通以及一部分商业和服务业（主要是存在政策性亏损的那部分商业和服务业）。这些领域的产品和服务如果能够从目前的福利性、公益性和事业性经营转化为企业性经营，将可以大大促进流通和服务业的发展，使上海第三产业的发展规模在现有基础上迅速扩大；二是可以通过将目前一些非社会化的服务社会化来实现超常发展。这些非社会化服务主要包括目前广泛存在于机关和企事业单位中的食堂、托儿所、幼儿园工作以及单位内部的信息、咨询业务和大量的后勤、事务性工作。这些服务如果能够向社会开放，或者由专门的第三产业企业承揽，不仅可以促进产业间的要素转移，实现资源的合理配置，提高工作效率和效益，而且可以将目前被淹没的第三产业产值充分显示出来，使第三产业的规模在无形中增加；三是可以通过深化市场化改革，打破旧体制束缚来实现超常发展。九十年代上海在调整、改组第三产业内部结构的同时，积极鼓励企业开展多角经营，鼓励企业跨部门、跨行业兼并，以打破旧体制的束缚，为第三产业的发展提供更广阔的空间。通过企业的多角化经营，

使第三产业内部积聚的增长能量充分发挥，实现超常发展。

（三）制定向第三产业倾斜的政策体系。加快第三产业的发展，必须在政策取向上向第三产业倾斜。这里，关键是要妥善处理好第三产业与第二产业发展关系。从本质上说，第三产业和第二产业的发展是相互促进的，但在发展阶段，在政策取向上，两者还是存在相当的矛盾：第一，在现阶段发展第二产业要求政府通过直接和间接方式较多地干预经济活动，加速工业化的进程；而发展第三产业则要求政府最大限度地减少对经济的干预，更多地发挥市场竞争和市场调节的作用，以创造更多贸易机会；第二，发展第二产业要求政府在进口方面给予适当的限制，保护不成熟的工业；而发展第三产业则要求建立一个全方位开放的市场，保证各种资源和要素能够自由地流动；第三，发展第二产业要求资源向第二产业适当集中，而发展第三产业则要求要素投入向第三产业倾斜。我们认为，在未来上海经济发展中，第二产业固然重要，但决定上海未来发展前途的是第三产业。因此，在政策取向上应当坚定不移地向第三产业倾斜。至于第二产业，应当改变过去那种全面发展的战略，重点发展高、精、尖行业，通过调整行业结构，在产业内部实行倾斜政策，集中力量优先保证重点行业的发展。

实行向第三产业倾斜的政策体系，首先要创造一个有利于第三产业发展的宏观政策环境，包括实行全方位开放的政策和建立一个高效、公平、公正的竞争性市场，为第三产业的发展提供最重要的外部环境；其次，要实行向第三产业倾斜的投资政策，尽快改变第三产业投资不足、发展不大的状况，使整个九十年代第三产业的投资规模有较大增长。为此，九十年代基建盘子应优先安排第三产业的经营性项目；在发行股票、债券和建立基金筹集建设资金方面应优先考虑第三产业建设项目的需要。并且，对于第三产业的更新改造给予低息或贴息贷款，并给予税前还贷；第三，要实行向第三产业倾斜的财税政策，减轻第三产业发展的负担。在目前第三产业创造的财政收入绝大部分属于中央财政的情况下，应争取中央采取总承包政策，即目前属中央的第三产业利税部分以现有基数，按一定增长比例，对中央实行总承包，以此来降低总的税负水平，增强第三产业自我改造和自我发展的能力；第四，要实行向第三产业倾斜的企业政策，赋予第三产业企业更大的独立性，在经营上独立核算、自负盈亏；在财务处理、劳动制度、工资分配、风险基金提供等内部方面与外资机构一视同仁，使第三产业企业的改革走在全市企业的前面。

实行向第三产业的政策倾斜，一定要破除那种把第三产业当成“摇钱树”的错误观念。事实上，第三产业和其他产业一样，在发展初期也需要一定的政策扶植，特别是需要较低税负的支持。从国内外的情况看，第三产业发展以后所以能够获得较多的税收收入，主要不是由于有较高的税负，而是由于第三产业发展起来以后，带来较多的经营活动，从而使纳税的税基扩大。因此，上海发展第三产业近期内对增加财政收入的贡献可能不大，而需要给予的政策支持相对较多。对此，在制定政策时一定要有足够的认识。

除了上述四方面的政策向第三产业倾斜外，九十年代加快发展上海第三产业还必须进一步鼓励和促进各种经济成份和各种社会力量参与第三产业发展，动员国家、集体、个人一起上，放手让城乡集体经济组织和私营企业、个体户兴办各种服务性、娱乐性和劳务性第三产业，创造一个大力发展第三产业的社会气氛，把大量的社会闲散资金也吸引到发展第三产业上来，加快第三产业发展的步伐。