

# 杨浦区中期经济发展：

## 现状、预期与对策

孙海鸣 史东辉

本文将讨论杨浦区经济发展面临的主要问题，并在理论研究和实地调查的基础上，结合历史经验提出了解决这些问题的若干设想，同时对工业、商业、城市建设、政府管理、街道经济和农业等方面的发展进行对策研究。

### 一、现状与问题——历史考察

1. 杨浦区是上海市面积最大、人口最多的一个区。该区区属经济主要包括区属集体工业、区属商业、街道工商服务业和五角场乡农村工业、农牧业四大部分。

2. 1985~1988年是杨浦区经济的高速增长时期。其主要增长态势见表一：

表一

单位：万元

年 度	1985	1988	年均递增	备 注
工 产 值	22784	57730	36.6%	
业 利 润	2729	5972	29.8%	
出口产值	3623	12900	70.3%	
商 销 售 额	126839	208749	16.1%	不含社会 个体商业
业 利 润	2960	9774.6	7.1%	

1985~1988年，杨浦区财政收入年均递增9.8%，1988年达到26129万元。其中，区属企业上交税收比重为79.37%，市属集体企业上交税收比重为20.63%。在区属企业上缴税收份额中，外贸系统占27.8%，街道系统占4.82%，工贸系统占7.57%，城建系统占1.9%。根据上述数据，可对该区的经济结构特征得出一个大概的结论，即商业服务业和集体工业是构成区属经济的主体成份，并以商业的比重为大。

3. 今后杨浦区财政收入的增长缺乏牢固的基础。1987年以来，区财政增收主要依赖于流转税和物价上涨因素。在流转税增加的同时，企业收入直线下降，所得税大幅度减少（详见表二），亏损企业成倍增加。截止1989年三季度末，区财政局所征管的市属集体工厂及外贸系统、集管系统的亏损企业由1988年的69户增至171户，亏损额由上年的372万元增至542万元。

表二 1985年至1986年区财政收入结构分析表

单位: 万元

收入年度	年度总收入	流转税			所得税			企业收入		
		收入数	占总收入%	比上年增收	收入数	占总收入%	比上年增收	收入数	占总收入%	比上年增收
1985	19727	8759	44.40	4944	9048	45.87	-2892	2698	13.68	-1108
1986	21042	9820	46.67	1061	9009	42.81	-39	1714	8.15	-984
1987	23502	11024	46.90	1204	8584	36.52	-425	1550	6.60	-164
1988	26129	13510	51.70	2486	7667	29.34	-917	1485	5.68	-65
1989	31000	16850	54.35	3340	6000	19.39	-1667	1200	3.88	-285

注: 1989年数为预计数, 收入不含新开征的土地使用税、特别消费税、印花税及中外合资企业工商统一税。

**4. 工业。**1978年以后, 杨浦区区属工业进入了高速发展时期, 作为区属工业主体的集管工业年均递增32.4%, 至今仍未表现出衰减的趋势。但是, 工业的高速发展, 也暴露出一些问题, 特别是进入1989年以后, 多年累积起来的问题日渐严重, 甚至将动摇区属工业增长的基础。其主要表现为: ①整个工业的发展过度依赖技术层次较低的劳动密集型产品, 在主要行业和产品的发展中, 技术进步的作用不明显; ②工业企业的专业化水平不高, 阻碍了规模收益和经济效益的提高; ③投资管理不当, 投资效益开始呈现下降趋势; ④劳动力年龄结构出现断层, 将会引发生产和技术后继无人的矛盾; ⑤科技和工业缺乏有效的协调机制和促其结合的经济政策, 致使区属工业技术水平提高缓慢。

**5. 商业。**杨浦区地处大工业集中区, 由于未进行系统的商业开发, 商业不很发达。近年又新辟了大量的居民住宅新村, 使人口迅速膨胀。因此, 开发和建设商业网点, 缓和居民购物不便的矛盾, 始终是近年来区属经济发展的主题。在目前的区属经济格局中, 商业对财政的贡献虽然较多, 但亦存在诸多不利因素, 而其中最主要的问题是商业经营的级差收益过低。由于区内文化娱乐设施相对落后, 又无大的交通中心, 以及人员流动购买力小等原因, 该区商业经营的级差收益水平始终处于全市中下水平。这同该区的人口、面积和经济发展水平在全市中的地位很不相称, 也是上海市区商业布局结构失衡的表现。另外, 区内新城区与老城区之间的级差收益水平也相差悬殊, 这亦将成为区政府主管部门管理中的难点。

**6. 街道经济。**街道经济一直是作为城市经济的补充而存在的, 其主要发展目标是: ①为街道精神文明建设和发展提供资金, 弥补财政拨款的不足; ②安置部分新增劳动力就业。街道经济具有技术简单、设备简陋、资产规模小、劳动力流动性强、劳动收入低、生产效益差等特征。杨浦区街道经济也存在这些问题。同时, 该区还存在各街道经济发展不平衡的问题, 从而导致各街道事业建设和文化福利事业发展的不平衡, 新辟居民区通常比较落后。

**7. 农业。**目前, 杨浦区属(1989年底以前原属宝山县)五角场乡已基本形成了农、牧、工、商一体化的综合经济格局。根据上海市城市发展总体规划的要求以及市区不断扩张的趋势, 必然导致该乡耕地的减少和种植业的萎缩。从过去几年的发展历史来看, 种植业的削减并没有导致乡村经济出现严重衰退, 其与第二、第三产业的增长基本上是互补的。因此可以认为, 在该地区进行经济结构调整以切合城市化建设的需要, 只要政策得当, 难度不会很大。

**8. 政府管理。**杨浦区政府对城市建设的管理是卓有成效的, 而各项社会事业的管理工作则又相当繁杂, 这两方面工作一直是区政府日常行政工作的主体。长期以来, 区政府对区

属经济的管理基本上采取“自由放任”的方针，因集体经济以市场调节为主。另外，即便是按照计划与市场相结合模式的要求，区政府目前尚无条件健全其经济管理职能和调控机制。在这种状况下，我们认为，“自由放任”的方针还是较为理智的。

**9. 城市建设。**杨浦区是上海中心区（不包括闵行、宝山）中面积最大、人口最多的一个行政区域，其城市建设工作面临的主要问题和任务是：①作为全市最大的工业集中区，由于历史原因所造成的工业布局失衡状态需要进行局部调整；②作为全市最大的居民区，它不仅天然担负着疏解人口的功能，而且大量的老居住区又面临着巨大的改造任务；③作为未来上海城区规划中部分经济技术开发区的选址，同时也为了进一步开发本区经济发展的潜力，进行投资环境的改造和建设显然不容忽视；④从环境保护的角度看，其沪东工业区部分（周家嘴路以南）又是全市环境质量偏低的一块，环保建设刻不容缓。

## 二、环境与任务——未来预期

**1. 权力有限。**与独立行政地区发展不同，作为上海这样一个大都市的一个区，杨浦区区政府所拥有的权力是较为有限的，特别是在城市规划布局方面。由于在空间上杨浦区又是市区难以分割的一部分，交通的发达及城市布局的紧凑使其区域的相对独立地位远为削弱。就区属经济而言，由于其在空间上处于“完全开放”状态，极易受外部环境变动的影响，而且在经济地理方面，其拥有的某些优势也是极有限的，对其商业来说更是如此。而就区经济计划而言，它也只能是局部的、不全面的，只能是作为全市计划的一种补充或局部细化。

**2. 治理整顿下的经济发展走势。**在治理整顿期间，我国宏观经济增长的势头势必会明显减弱。加之1989年下半年开始的全国范围的市场疲软，至今反弹无力，其对杨浦区经济的影响自然也是十分大的。总的来说，由于集体经济受市场影响最为敏感，因此经济增长势头的超常规回落难以避免，长期的稳定增长仍缺乏牢固的基础。就区属工业企业而言，相当部分企业产品国内市场需求锐减，亏损增加，进而少数企业生产已陷入衰退的困境之中；而区属商业因其特定的商品结构以及居民购买力的机械增加，从而在一定程度上缓和了市场疲软所造成的矛盾。但是问题在于，如果商品结构仍然维持在一个较低的水平上，那么商品销售额的机械增长并不足以说明整个行业的发展。

**3. 人口、就业与人力资源开发。**杨浦区目前的总人口为102.4万，近几年人口自然增长率近9%，加之今后3~5年每年有近30000人口迁入，使得区商业面对一个较为乐观的购买力增长预期。由于外区居民的迁入与住宅区建设、交通建设基本上是同步的，因此可以认为机械人口增长所相应带来的城市基础设施建设的矛盾并不是很大；至少可以说，其主要资金来源是无需担忧的。不过，在总人口不断增长的同时，杨浦区目前的就业压力则日趋严重。据估算，目前全区的待业人口已突破两万人，且待业人员结构趋于复杂化。若待业率超过4%这一警戒线的话，将会成为一个严重的社会问题。因此，区政府必须重新考虑其就业安置政策。目前，区集体企业中的大多数职工年龄在35~45岁左右，这一年龄组的人在体能上已从高峰期逐渐步入衰退期，对新技术、新工艺的接受将变得迟缓，同时对现有生产技术和工作状态的延续也是相当不利的。因此，如何进行人力资源的开发，加强待业人员和青年工人的职业技术教育，挖掘中年职工的工作潜能，延长其工作技能、状态的高峰期，也是必须考虑的一个问题。另外，值得注意的是，该区目前的人口密度相对而言在全市属比较低的水平，

但是从绝对量来看, 1.7万/km<sup>2</sup>的密度已超过了一般的标准。所以, 该区也同样面临人口膨胀这一“城市病”的威胁。

**4. 资金问题。**杨浦区社会经济发展的主要资金来源于: (1)市财政拨款; (2)区财政收入分成; (3)银行信贷; (4)企业税后留利。市财政拨款主要用于某些重大市政工程建设及部分财政补贴支出, 其主要收益限于杨浦区的城市建设和居民生活。这部分资金的增加今后无疑将受到严格控制, 但是应该说还是有保证的。区财政面临着众多的减收因素, 而支出则具有刚性, 居高不下。在这种情况下, 区财政支出需要与收入可能性的矛盾将日益突出, 实现收支平衡、略有结余的难度增大。显然, 财政的严峻局势将迫使有关当局重新审视区财政政策, 在严格财税纪律的同时, 有关财政优惠政策(如减免税等)将从严控制, 区级的城建项目和文教事业发展也将有所减慢, 财政对区属经济的投资额将更为缩小。在区投资公司撤销以后, 如何继续完善预算外资金和财政间歇资金的融通工作, 保证财政信贷资金的合理投向, 则又是一个亟待解决的问题。而目前紧信贷的方针, 已经使企业生产经营资金的筹措愈加困难, 加之部分企业利润下降, 留利减少, 势必导致企业正常经营及发展的困难。

**5. 科技问题。**杨浦区区内有复旦、同济等22所(包括区属大学两所)高校, 占全市高校总数的三分之一以上, 区内还有国营大中型企业上百家, 科技单位13家, 技术力量雄厚; 目前, 区科协和区职工技术学会拥有13000多名科技人员, 设有纺织、铸造、造船、金属切削和化工等36个学会, 此外还有中等技术学校14所。显然, 可供杨浦区社会经济发展利用的科技人员和科技优势还是颇为雄厚的。今后, 杨浦区经济的增长模式由粗放经营转向集约经营当是必然之举, 科技进步促进经济发展特别是工业发展的意义就显得特别重大。但是无不论就现状还是以往的实绩来看, 社会科技力量与杨浦区经济的结合是极微的。其根本原因, 是其间缺乏有效的协调机制和促其结合的经济政策。在这方面, 我们认为区政府应当而且是能够有所作为的。

**6. 全市规划中的杨浦区。**按上海市总体规划, 市区的规划结构分解为11个综合功能分区, 杨浦区的部分地区被划分为五角场地区, 部分地区与虹口区共同组成中心城北分区。基于近期与远期的城市建设和发展方面行政区和规划结构不一致的情况, 需要寻找协调近期效益和长远目标间的途径与措施。在可以预见的近期内, 还应侧重现行行政区界范围内的城市建设。至于五角场地区的发展, 在当前还只是方向性、轮廓性的规划构想, 如何具体落实、实施, 使其演变为具有独立功能的分区, 还有待全市总体规划实施细化后的安排。另外, 在日前公布的浦东开发区方案中, 杨浦区的浦东部分被划入经济技术开发区序列, 这当是一个必须予以关注的问题。

### 三、中期发展的思路与对策

#### (一) 中期发展的思路。

杨浦区中期发展的基本思路应当与全市的总体思路相协调, 以此为前提, 具体规划和政策则充分顾及区域自身的特点和目标。据此, 我们认为, 杨浦区中期发展的目标, 应以取得一定规模的持续发展为前提, 以调整经济结构、促进经济发展为中心, 一方面通过体制改革完善政府管理, 另一方面在市总体规划指导下, 有计划地进行城市建设, 通过社会经济发展、基础设施和基本条件的全面改善, 为其远景目标的实现奠定良好的基础。

1. 经济发展基本思路。以提高经济效益为中心,调整区属经济结构,适当扩大工业规模,并使之成为区经济中短期增长的主导力量;同时,加快城市第三产业的开发,为今后第三产业的迅速增长创造条件,当作为杨浦区经济发展的中期指导思想,具体包括以下几方面内容:①依靠技术进步,促进工业由粗放经营向集约化生产转变,同时通过产业结构调整,在保持原有产业优势的基础上,积极支持技术产业和个别薄弱行业的振兴,使技术产业的发展成为今后区属工业新的日渐重要的增长动因。以此为基础,坚定不移地确保工业的适度的持续增长。②以消费者购物方便为目标,在继续完善区商业网点设置的基础上,合理调整商业布局结构,逐步建设五角场商业中心;同时,适当调整商品结构和经营方式,以求商业经营级差收益状况的逐步改善;充分挖掘商业地理潜力,增强全区商业的基础并拓展其规模。③鉴于街道经济的特殊服务目标,街道经济的发展应受到特别保障,并对其所承担的社会建设和社会福利资金供应份额指标与其所创造的就业机会指标予以同等的重视;另外,在具体规划的基础上,通过政策调节,综合平衡各街道公益事业建设规模水平,鼓励跨街道的经济合作与文化合作。④五角场乡农村经济的发展应从调整经济结构入手,在争取维持种植业的基本产出水平的同时,积极发展工业、商业和仓储服务业,适当控制畜牧业发展,以期在“八五”期末形成新的综合经济格局。

2. 政府管理。区政府管理目标的序列选择,应充分考虑到区政府所担负的职责和所拥有的权限,始终把促进社会各项事业的建设和完善放在首位,并在继续发挥市场机制作用的基础上,以积极的态度加强政府对经济的管理与调控,实现市场机制与政府干预的有机结合,并有选择地将政府管理的重点置于某些衰弱行业的振兴上。

3. 城市规划与建设。杨浦区域建规划只是全市总体规划的一个方面。因此,区政府首先必须考虑的原则,是在贯彻执行全市统一城市建设规划的前提下,结合本区实际,对总体规划中涉及本区部分的内容作适当的补充、细化。就中期发展目标而言,重点应放在城市基础设施的改善和治理城市居住环境方面,包括对区内各功能小区布局的适当调整及自我完善。

## (二) 中期发展的若干对策及其说明。

### 1. 关于工业产品结构调整和工业技术进步。

一般而言,在市场调节为主的情况下,产品结构的调整,是市场导向下的企业选择的结果。但是,当前市场普遍疲软,并无明显的大宗市场短缺产品,使得产品结构调整在相当程度上缺乏明确的方向。所以,区属工业企业的产品结构调整,将大多依据政府的产业政策而作出相应的对策选择。由于区政府面临同样的难题,我们认为,杨浦区工业产品结构的调整,还是需要与上海市的中远期产业发展计划保持高度的协调。根据上海市工业产品结构调整的总体要求,应逐步转向低消耗、技术比较先进和附加价值较高的产品。出口产品,也应逐步扩大机电、仪表和电子产品,特别是要增加发展一些进口替代产品。总之,其主要意图是使工业技术进步成为产业发展的主要方向。

但是,对于不同的工业企业来说,如何选择技术,或者说如何选择“技术产品”,还是一个值得探讨的问题。我们认为,就区属集体企业而言,在这方面应遵循的原则是:①协调发展原则。包括职工的技术和管理素质的协调,产品技术的协调,工艺技术的协调,工艺技术和装备的协调,资源和原材料、基础件、元器件的协调和辅助设施的协调。②技术适用原则。我们认为,在相当长的一个时期内,杨浦区工业产品结构应以低、中、高级技术产品相

结合，以中级适用技术产品为主体。而作为基础，区属工业的技术结构应该是一个以适用技术为主，自动化、半自动化、机械化、半机械化和手工劳动并存，先进技术和适用技术相结合的多层次结构。③经济合理原则。包括生产规模的合理化和生产组织方式的合理化。实现这一目标的现实途径，便是全区进行工业改组和产业组织重构。④实践可行原则。除了资金约束之外，如何对新技术可能带来的诸多实施方面的困难作一充分的估计与应对方案，是本原则所主要考虑的问题。

## 2. 关于区级商业中心建设。

结合上海城市发展总体规划，杨浦区目前已基本确定五角场地区作为区级商业中心的选址，同时考虑到近期的商业发展目标，区商业重心的北移已成定局。然而问题在于，未来5到10年内，该区的商业中心应达到何种规模、应具有何种功能和经营特色。我们认为，必须首先考虑以下几个方面的因素：①首先是方便居民购物，而后才考虑吸引流动人口购买力；②首先考虑商品种类是否齐备，而后才逐步追求产品档次和发展名特优产品；③首先应体现综合性、大众化，而后才考虑高档服务与特色服务功能；④规模的形成应当随时考虑其可能带来的购买力增长，严格控制初始规模，抓好基础设施建设，以使商业中心的发展走上一条有序、高效的道路；⑤资金来源应充分动员各方力量，在以国营商业为主的同时，适当放宽对社会商业规模的控制，而代之以布局规划与经营范围方面的政策导向。

必须强调的是，仅仅依靠区级商业中心建设，在中短期内消除商业经营级差收益现象，是不切实际的，也是不符合城市经济发展规律的。

## 3. 关于加强区计委、经委的管理权限问题。

加强区计委、经委管理职权的实质，在于树立其社会经济管理方面的权威性，其主要作用体现在以下诸方面：①编制区社会经济中长期发展规划，制订区级产业政策，并负责计划的执行、实施与监督；②评估、审批区内重大投资项目申请以及组织项目的实施；③编制本区建设、生产资金物资使用计划，统一指挥有关资金、物资的调度融通工作；④建立综合信息分析系统和区经济预警系统。

在强化区计委、经委管理职权的同时，应逐步对有关局、委、办的经济管理职能和权限作出相应调整，以体现积极、有效干预经济的特色。

## 4. 关于五角场乡的发展目标转换问题。

在划入杨浦区之前，原属宝山县的五角场乡所执行的发展目标乃是实现城乡高度一体化，该乡已成功地实现了由单纯的封闭的农业经济，向农、牧、工、商高度一体的综合经济的转换。城乡一体化战略的初步试验和实施无疑取得了一定的成效，然而问题在于，处于市郊结合部的五角场乡划入市区版图后，已成了整个市区扩张计划的一部分，其原有的土地（主要是耕地和空地）将基本用于城市经济建设和各类设施建设，全乡的土地将纳入市区的建设布局规划之中，其经济亦将纳入城市经济体系之中，因而其发展目标亦将向城市化转换。

当然，实施发展目标的转换，需要一个相当长的历史时期，有关乡社会经济制度在近期内亦不可能完全向城市相应制度转换，事实上的城乡差别与城乡分割还未从根本上得到消除。因此，在中短期内，五角场乡的城市化过程将是较为困难、缓慢的，原有的城乡一体化发展模式在相当程度上似乎更具有实际效应。我们认为，在如此特殊的状况下，发展目标的转换并不要求同步实现发展模式的调整，后者可以在时间上滞后相当一段时期。根据实际进程的需要，在继续发挥原有模式的作用的同时，逐步探索适合实际的新模式。