

大思路——开发浦东、振兴上海

蔡 星 火

上海经济发展面临重大转折，九十年代如何以开放、开发浦东为契机，振兴上海经济，已引起全市人民的极大关注。为制定“八五”计划和十年规划，本文拟就九十年代上海开放、改革、发展，提出一个大体思路。

一、上海八十年代的历史遗产与九十年代的战略选择

八十年代，在党的十一届三中全会精神的指引下，上海以经济建设为中心，贯彻改革开放方针，制定和实施了上海经济发展战略和城市总体规划，取得了一定成效。国民生产总值和工业总产值实现了翻番目标，出口贸易有了突破性增长，第三产业得到恢复，市政基础设施有一定的改善。但是，在经济增长和实力增强的同时，上海的经济优势已趋衰退，经济地位日见下降。10年中，上海国民经济的发展落后于广东、福建、浙江、江苏、山东等沿海省份；一些主要总量指标占全国的比重明显下降（如从1978年到1988年，国民生产总值由7.6%降为4.7%，国民收入由8.2%降为4.9%，工业总产值由13.0%降为6.0%，出口总额（口岸）由29.7%降为9.7%，地方财政收入占全国财政收入比重由14.9%降为5.9%）；企业老化严重；住房、交通、通讯等基础设施落后更是不堪负担。国内外一些有识之士甚至担心上海有沉沦的危险，出现所谓中国“经济中心南移”说。

制约上海八十年代经济发展的原因是多方面的，从根本上说是财政负担太重和改革开放滞后的双重制约，造成两大突出矛盾：第一，10年来，上海沉重的财政负担和改革开放迟缓相互交织，限制了以贸易、金融、交通为主线的第三产业的发展，而粗放型工业不断膨胀。上海固有的经济地理以及由此决定的土地优势不能充分发挥，而空间狭小、一次资源缺少的劣势不能避让。其结果是经济发展失调，“瓶颈”制约日趋严重。第二，上海工业正处于劳动密集型向资金技术密集型转化阶段，但由于负担太重，自我积累能力太差，又缺乏吸引外来资金的政策机制，顾此失彼，无力改造调整，其结果是投资成本上升，边际效益下降，与国外差距在拉大，对国内的优势在缩小。

如果说八十年代失去了许多良机，那么，九十年代对上海来说将更为关键和严峻。因为不仅供给短缺制约不会松弛，而且面临更加严重的行政性市场分割的障碍和外贸出口市场更加剧烈的口岸竞争，特别是“七五”时期通过引进，跨越式发展起来的沿海省市，会对上海轻纺工业形成更大挤压；在国际上，九十年代不利因素增多，西方对我“经济制裁”，集团化竞争趋势明朗化，东盟和周围各国的新崛起等等，都对我构成新的挑战。历史不会赋予我们更多的机会和余地，唯有加快振兴改造，才能在内外竞争中立于不败之地，从而实现既定的战略目标。

九十年代上海经济要加快发展，需要创造的条件主要是积累和良性循环两个方面。在财政负担不可能减少的前提下，立足点只有放在深化改革、扩大开放上。以改革开放，形成良好的环境、气候，大量吸收外来资金和各类要素，调动和开掘上海自身的潜在优势，集中力量改造、调整、建设，使上海经济走向良性循环与发展。因此，必须以中央支持上海开发、开放浦东为契机，以扩大开放促进深化改革，以深化改革求经济发展。优先发展贸易、金融为主线的第三产业，带动工业集约化、外向化发展。争取到本世纪末，把上海基本建成开放型、多功能、产业结构合理的中心城市。

二、以开放全上海为基础，开发浦东为前沿，形成以贸易加工区为核心的大上海开放圈

九十年代浦东处于起步和开发阶段，上海经济发展的主要依靠仍在浦西，即使浦东新区基本建成，浦江东西两岸仍应是一个浑然整体。因此，以改革开放促发展的思路须适应于整个上海。决不仅仅是浦东开发区。如果浦东以较大改革开放度开发，而全市其他地域内继续缓行改革开放，政策反差太大，一方面难于管理，另一方面将吸走浦西要素，加快浦西衰落，总体上看得不偿失。因此，应实行上海全境的扩大改革开放，以浦东出口加工区和金融贸易区为核心，形成三个梯度的大开放圈。

第一层次是改革开放核心区。即在浦东外高桥和陆家嘴划出两个小区，分别建成出口加工区和金融贸易开发区，前者以吸引出口加工工业起步，逐步发展成享受自由港政策的出口工业基地；后者以吸引外资银行和涉外第三产业起步，逐步发展成离岸金融中心和对外贸易基地。两个小区都实行比特区更加优惠的政策，其经济运行过程应与国际市场完全接轨，形成上海对外开放的核心。

第二层次是改革开放前沿区。即以浦东划定的350平方公里，建成实行某些特区政策的综合开发区。这个区在吸收外资方面实行部分特区政策，并进行相关配套改革，经济运行以市场调节为主，开放和发展工业、第三产业和农业，综合开发和发展区内经济，使浦东新区成为开放前沿，带动上海经济起飞的支撑点。

第三层次是全市6340平方公里的开放扩大区，实行相当于广东、福建的开放政策和相关经济政策。中央应把上海作为深化改革的综合试验区，使计划、外贸、价格、金融、工资等方面的改革在全国先行一步，为上海经济注入较大活力。这既可以缓冲改革开放度较大的浦东开发区的冲击，又可以相互补充，成为浦东开发区的依托。在改革开放都较大的前提下，以黄浦区外滩为轴心的20多平方公里内，与陆家嘴相互呼应，建成金融、贸易中心带。然后由内环线、外环线直至郊区各县，层层往外扩散，沿外环线向外延伸。根据现有布局特点和相对优势，建成若干工业区。为适应经济集聚和扩散的需要，有条件的县应改为市的建制。

三个梯度的改革开放布局，可以形成汉堡包式的对外、对内吸附效应。即以改革开放政策为内心，一面吸附国外资金和资源，另一方面吸附国内各地资金和资源，并层层向外辐射。到九十年代末，上海作为经济中心的格局就能基本形成。

三、把浦东建设成发展外向型经济的前沿、浦西成为浦东开发开放的依托

全市6340平方公里是一个整体，浦东350平方公里开发、开放区是全国的一个不同于深圳的、而更为重要的窗口，但首先应是整个上海对外经济的窗口。上海改造振兴应充分利用

浦东政策差所形成的相对有利的小气候。浦东开发、开放应充分依据浦西现有的基础和条件，以相得益彰。具体地说，全上海要利用浦东较大的开放度来筹集资金和扩大出口，而浦东在开发时期则要利用浦西较强的生产能力和科技基础。如建立浦东开发银行，设立外资银行并利用外资银行和其他金融机构或者中外联合，不但为浦东开发集资，也为浦西改造集资；第二，利用中央支持浦东的资金建设东西相关的基础设施；第三，利用浦东外贸出口和要求中央赋予的外汇留成优惠，在浦东建立市内外和国内外的外贸机构，发展出口贸易，把上海出口生产“龙头”设在浦东，而大部分生产、加工、配套放在浦西；第四，利用浦西现有的科研力量，和浦东对国际信息灵敏等条件，建立浦西浦东科研、开发、生产、销售一条龙，把科研、生产放在浦西，开发、销售放在浦东。为九十年代上海外向型经济格局的基本形成，走出一条新的路子。

四、优先发展以贸易金融为主线的第三产业

上海发展以贸易、金融为主线的第三产业有潜在优势和现实条件，潜在优势是经济地理优势和由此而决定的土地经济优势，以及历史的经验和基础。现实条件是中央支持上海改革开放，可以为第三产业的发展以政策支持。为此，我们认为九十年代要大力发展以贸易、金融为主线的包括交通通讯、房地产、旅游、咨询服务等第三产业。

(1) 九十年代初步形成贸易中心。首先是利用浦东的改革开放政策，允许外资银行经营三资企业业务和出口信贷业务，扩大上海外贸自主权和区内外汇留成优惠、关税优惠，完善仓储、信息、法律、咨询等配套服务；举办博览会、交易会，吸引内地和中央有关部、直属公司在浦东设立外贸机构，同时允许外商部分参加外贸经营；大力扩大对外贸易业务，发展转口贸易。其次是健全、完善国内贸易，即：一是扩大批发业务，应着手放权，允许商业企业在不违反国家法律和政策前提下，开展批发业务，也允许集体、个体参与一定范围的批发，形成以国营大中型企业为骨干的、以小企业、集体个体为配合的批发体系，在全国范围内从事商业活动，还可以建立跨省市联合体；二是利用现有各类贸易中心，加以健全、完善，特别是请求中央，在上海试办农产品和部分生产资料期货贸易；三是提高购物中心职能，在老市区结合布局调整，及土地批租政策，吸引上海和外省市建设特色商业街和外货街，在沿中山环路建立商业带，在郊县（市）建立几个商业块，形成全市网络；四是为适应外向型经济发展，组建综合贸易商社，从事国内外贸易业务。

(2) 建立金融机构、发展资金市场，在九十年代形成金融中心雏形。继续建议中央允许上海建立地方银行、浦东开发银行、住宅开发银行和各类财务公司；建议设立区域性银行（或利用中央现有在沪银行）与中央已经同意设立的外资银行和华侨外资金融机构，形成较为齐全的金融体系；发展短期资金市场、证券市场、外汇调剂市场，允许外地和部分允许外商参与融资交易和经营。这里有二个关键性的问题需要加快改革和中央支持，一是扩大各类债券发行和扩大股票发行；二是要有利率浮动的灵活性。

(3) 加快住房制度改革，推行级差地租和土地批租，发展房地产业。随着开放度的扩大，上海的土地经济优势会越来越显著，如能充分发掘，房地产业将会成为上海九十年代积累资金的摇钱树。这里关键是做好以下几项工作：一是加快住房制度改革，实行公积金制度，加速住宅商品化；二是加快布局调整，产业置换，实行级差地租；三是全市范围内推行土地批租，允许外商和国内中央各部、各省市参与房地产经营。浦东土地批租应与前期开发

结合，老市区则与老城改造结合。“八五”时期是上海浦东开发和浦西改造任务最繁重时期，资金十分缺乏，中央更多地拿钱确有困难，但可在地租分成上给予上海优惠。

(4) 在中央支持下，广泛集资发展交通通讯以适应外向型中心城市需要。首先是争取中央各部支持，吸收部分外资扩建港口、铁路、航空港、高速公路和骨干线的建设和邮电通讯建设，完善交通枢纽的功能。利用中央已支持的资金，加快浦江越江交通建设。地方政府增加投资和民间集资相结合，改造市区和郊区交通。郊区的民间集资要贯彻谁受益谁出资，或谁出资谁受益的原则，采取集资建设、使用收费的办法；市内交通的改造则可与房地产租借使用权相结合，即利用道路沿线、地铁站口周围的土地和房产出租的收入来改造建设。

五、发挥上海优势，利用外资，加速调整改造，实现工业集约化、外向化

上海工业基础雄厚，有优势，也存在很大缺陷。主要优势是：配套齐全，原材料工业、装备性工业和消费品工业三足鼎立，相关联系密集，形成较为完整的产业链；技术基础较好，除科技队伍庞大外，职工素质较好，尤其是装备性工业和原材料工业在国内有优势。主要缺陷是：大而全，主导产业不突出；企业老化，组织结构不合理，生产经营粗放，外向化发展受到阻碍。据此调整改造的任务是：

(1) 重点改造和发展八十年代引进的行业和产品，在九十年代后期建成几个以出口产品为龙头的产业群。如家电等耐用消费品行业，服装行业，轿车及部分电子原器件；

(2) 以上海较好的技术条件，大力改造、发展国内市场有优势的装备性工业，形成几个进口替代产业群，如电子行业、大型设备和机电仪一体化产品等。

(3) 围绕出口导向和进口替代行业、产品，充分利用现有原材料工业基础，和最终产品生产能力，发展基础原器件、零部件等中间投入品，与出口行业、进口替代行业配套成龙，形成上海工业主导产业群。

(4) 出口前途不大，附加价值低、高能耗、物耗、污染严重的行业、产品要淘汰、限制，一般行业、产品向外转移。

(5) 调整产业组织结构和企业组织结构，向专业协作、规模经济生产转换。即组建企业集团和企业性公司，从部门管理转为行业管理；实行专业性生产、批量生产，从大而全、小而全转向专业协作配套。

工业的调整改造必须解决两个突出问题，一是资金筹集，二是体制上的条块分割。改造调整的资金来源，一靠企业的积累；二靠存量资产调整；三靠利用外资。企业积累能力一方面依靠企业提高效益，开源节流，另一方面对重点产业、企业要有优惠政策，减轻负担，提高折旧，并实行硬约束；存量调整，一是通过组织结构调整实现，二是通过投标招标兼并改造；利用国外资金和国内资金除吸收外商直接投资外，在大中型骨干企业、企业集团、企业性公司可以发行债券、股票。体制上的条块分割主要解决两方面的问题：一是中央企业与地方的关系，要以保证上海原材料供给和中央企业应有收入为前提，研究利益均沾，联合经营办法。有的是通过投资入股办法，有的是中央企业以原材料投资联合经营，有的可以来料加工等等；二是地方工业的部门分割，影响结构调整的问题。要结合产业组织结构调整，打破部门界线，以要素重组为契机调整关系。今后企业集团、企业性公司可以作为地方政府管理职能的支撑，直属政府职能部门，其他不属于集团和公司外围的企业应实行行业管理。