

浦东新区重大发展问题及政策研究

杨建荣 周国平

一、关于浦东开发开放的战略定位与功能定位

浦东开发开放5年来,在基础设施建设和功能开发以及率先建立社会主义市场经济体制等方面取得了实质性进展,主要表现在:完成基础设施投资250亿元,全面、提前建成了十大基础设施工程和一批配套市政项目,优化了新区投资环境;四个重点小区建设全面推进,完成开发总面积15平方公里。在重点小区初步“出形象、出功能、出效益”的同时,王桥、华夏、星火、六里、孙桥等开发小区开始启动;高起点、高标准引进了2663家外资企业,协议引进外资总额60亿美元,其中有44家国际著名跨国公司落户浦东,投资额超过1千万美元的大项目达到202个。引进内资企业3800多家,总注册资金129亿元人民币;新区经济规模快速增长,运行质量明显提高。1994年,浦东新区GDP达到291.2亿元,比1989年增长1.7倍,平均递增22%,1994年人均GDP2万元,比全市平均水平高4000余元。1994年,外贸出口18亿美元,约占全市五分之一。第三产业占国内生产总值比重从1990年的不到20%上升到1994年的31.2%。5年来,浦东开发开放保持了良好的发展势头。

1、浦东开发开放的战略定位

浦东开发开放“国家战略”的确立。1992年初,小平同志南巡时指出:“浦东如果象深圳特区那样,早几年开发就好了。开发浦东,这个影响就大了,不只是浦东的问题,是关系上海发展的问题,是利用上海这个基地发展长江三角洲和长江流域的问题”。同年10月,江泽民同志在中国共产党十四届代表大会上所作的政治报告中明确宣布:“以上海浦东开发、开放为龙头,进一步开放长江沿岸城市,尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一,带动长江三角洲和整个长江流域地区的新飞跃。”这样,浦东开发开放的性质就发生了重大变化,也就是说,浦东开发开放已上升、确立为一项“国家战略”。

1995年以来,由于受国际、国内政治、经济环境变化的影响,浦东开发开放的腾升势头受到了某种程度的抑制。同时,围绕“香港回归”,国家为保证香港的国际性经济中心地位及功能,必然在舆论和政策上为维护“97”以后的香港繁荣作出种种支持。从这个角度看,在浦东开发开放5周年之际,中央及宣传媒介对浦东开发开放的“低调”操作是适时宜的,但这并不意味着浦东开发开放作为一项“国家战略”有了丝毫的倒退。应该看到,浦东乃至上海和香港在我国改革开放和经济发展中的地位是相辅相成的,在一个很长的历史时期内难以相互替代。如果说,浦东、上海是中国改革开放与经济发展和发展的标志和基地的话,香港则是中国经济走向国际经济的“桥头堡”和不同体制运作的试验地,因此,浦东开发开放与香港回归后的继续繁荣都同属于“国家战略”的组成部分。

2、浦东开发开放的功能定位

浦东新区经济功能的定位与开发。1992年,由上海市计委编制的《浦东新区国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要》中,对浦东新区经济功能的定位是:“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地位。又具有集现代商务办公中心,自由贸易区、出口加工区、高科技园区和交通枢纽于一体的多功能特点。今后应加强作为吸纳和吞吐人流、物流、资金流、信息流的集散功能;加强对内对外的开放功能;加强推动产业结构和布局调整以及疏解浦西的重组功能;加强作为深化体制改革、推动组织制度创新和高技术产业化的创新功能”。5年来实践表明,浦东新区经济功能的定位具有两重性,即面向未来的前瞻性和面对现实的操作性。但由于国际国内环境的变化及其浦东第一轮起动开发的基本完成,浦东新区有必要也有可能进行区域经济功能的调整和完善。而且,由于“一个龙头、三个中心”和浦东新区在上海创建国际经济中心城市中地位的确立,浦东新区的经济功能也应向深层次开发和拓展。浦东新区既肩负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,又要充分发挥带动长江三角洲和长江沿岸地区经济发展的龙头作用。因此,应开发和拓展其吸纳和吞吐资金流、商品流、技术流、人才流和信息流的集散功能;对内对外的开放功能;推进产业结构和布局调整的重组功能;全方位、多层次的服务功能以及深化体制改革推进高新技术的创新功能。

浦东新区功能开发的重点。加强功能开发,是确立浦东开发开放作为一项“国家战略”的地位,保持和维护浦东开发开放良好形象的关键。在“九五”期间,浦东功能开发要多方面体现在金融、贸易、制造业、城市建设和管理各个方面,重点拟集中在服务贸易功能的开发和产业重组功能的开发两个方面。随着陆家嘴金融中心和外高桥保税贸易区的发展,浦东服务贸易功能的开发不仅是必要的,也是有可能的。根据加入WTO,我国在服务贸易自由化方面要按地区、行业逐步开放的政策,可考虑在浦东集中实施服务贸易自由化的试点,这样做,一是可以实现对WTO的承诺;二是可在区域上进行集中管理,防止失控;三是可以推进浦东各项功能的开发。操作时可采取以项目绑政策的办法。例如,把金融贸易自由化政策和陆家嘴金融贸易开发区绑在一起;把货物贸易自由化政策和外高桥自由贸易区绑在一起;把航空服务贸易自由化政策和浦东国际机场项目绑在一起;把海运服务贸易自由化政策和上海深水港项目绑在一起等等,既能增加我国在加入WTO谈判中的筹码,又有利于在这些项目建设过程中吸引外资。产业重组功能的开发旨在培育和强化浦东的支柱产业,即在加快金融、贸易、保险及相关中介服务业的同时,重点培育通讯电子设备、交通运输设备、现代家用电器、机电一体化工业、现代生物医药工程和石油精细化工六大支柱产业。此外,要加快孙桥现代农业开发区、六里现代生活园区、华夏旅游区等功能小区的开发,加快其产业化进程。

二、关于浦东中长期发展的目标与兴奋点

1、浦东新区中长期发展的目标与方针

浦东新区中长期的总体目标是: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,成为上海国际经济、金融、贸易中心的集合区和21世纪上海现代化的象征,基本实现与国际经济的融合。具体来看,要在2010年达到六方面的基本要求:

——基本形成与发挥亚太地区经济、金融、贸易中心功能相匹配的经济规模和综合实力,国内生产总值在1995年基础上翻5番,达到7000亿元,约占全市的1/3,人均国民生产总值

达到 23 万元,居住人口达到 300 万,第三产业比重达到 65%。

——基本形成具有世界一流水平的现代化城市格局,形成“一心三轴、T 型拓展、功能分区、多团多核、大经大纬、亦城亦乡”的城市布局,集中建成区面积达到 200 平方公里。建成陆家嘴、金桥、外高桥、张江、六里、孙桥六个市级功能小区,使之成为体现浦东新区国际化一流城市的主要标志。

——基本形成贸易自由化的全方位开放格局,全面参与国际分工和国际经济循环,使浦东新区成为国内市场与国际市场的接轨点和国内经济循环与国际经济循环的融合点。到本世纪末陆家嘴金融贸易区应成为大批内外资金融机构及办事处、跨国公司总部及分部、国内大型企业集团总部、销售机构及办事处的云集地、国内外进出口货物的大规模中转地和交易地,以及国外高新技术产业向中国扩散的转接点。外资金融机构及办事处超过 200 家,国际大型企业集团或跨国公司总部与地区总部及分支机构超过 300 家,国内大型企业集团总部、销售机构及办事处超过 300 家。口岸进出口总额达到 1000 亿美元,其中新区外贸出口达到 350 亿美元,约占全市的 1/3。改革开放的“龙头”和“窗口”作用得到充分体现。

——基本形成体现国际先进水平的现代化基础设施,建成“三港”(浦东国际机场、浦东深水港和浦东国际信息港)“五路”(地铁二号、轻轨、浦东铁路、外环线和中环线)和 12 个越江工程,电话普及率达到 100%,人均铺装道路面积达到 20 平方米,形成综合性、立体化、网络型的现代化城市交通、对外交通和通信网络。

——基本形成符合国际规范的经济运行机制和运作方式,建成产权清晰、权责分明、政企分开、管理科学的现代企业制度,形成功能齐全、结构合理、动转协调、精简高效的行政管理体制和规范高效的中观调控和现代城市管理体系,成为对外开放度最大、国际化程度最高、相融性最强、按国际惯例运作最规范的地区。建成与国际市场接轨的完善的资金、商品、技术、人才和信息市场,形成现代化大市场体系,充分发挥起大市场、大服务、大联动的辐射场效应。证券市场年交易额达到全国的 70%,期货市场年交易额达到全国的 50%,成为全国的资源配置中心和价格导向中心。

——基本形成社会发展协调、生态环境优美、配套设施齐全的现代化生态城区,建成集医疗、保健、康复为一体的完善的多功能卫生保健体系和覆盖面广、多功能、网络化的社会保障体系;形成具有国际大都市特点与水平的一流教育体系和具有社会化、多样化、现代化特点的一流社区服务网络;建成一批具有世界一流水准的标志性、象征性的大型文化体育娱乐设施。9 年义务教育入学率达到 100%,社会保障制度覆盖率达到 95%,人均绿地面积达到 20 平方米,人均住房面积达到 15 平方米,民用煤气普及率达到 100%。

实现上述中长期发展目标,必须贯彻和实施以下五条方针:

——必须进一步强化对内对外开放的力度。“九五”期间,应在适应国内外环境的基础上,适当调整开放策略的基础上,进一步强化开放力度,促使浦东新区的经济和社会获得更快的发展。在对内开放上,应将重点放在三个方面:一是放在进一步扩大吸收跨国公司和国际大集团上,提高新区产业的档次和辐射能量;二是放在进一步开拓新的投资经营领域和形式上,形成与国际经济一体化的自由化环境;三是放在大力吸引 1997 年前后从香港迁出的各种商业、金融、贸易和中介服务机构及其地区总部上,充分抓住历史提供的机遇,促进上海国际经济、金融、贸易中心快速崛起。在对内开放上,应将重点放在发展双向投资和构建共同利益机制上,通过双向投资和共同利益机制的建立,带动信息、项目、物资、技术、人才的高强度双向辐射,实现

由改革开放的“窗口”向长江流域经济发展的“龙头”转变。

——必须在实行基础设施、金融贸易和高新技术产业三个先行的基础上,进一步突出和强化功能开发。要在适当调整原有功能定位的基础上,重点围绕三个方面加快新区的功能开发:一是加快建设现有的功能开发小区,使浦东新区的经济功能首先在这些功能小区中显现;二是加快建设交通、通信、能源、住宅、环保和排水大六基础设施系统,形成一流的市政设施,推动新区的功能开发,提高功能开发的起点;三是在加快开发的基础上,将扩大开放的拓展功能紧密结合起来,通过扩大开放,带动功能开发,使新区再造上海经济中心功能获得实质性进展。

——必须依托浦西,进一步深化东西联动。在进一步依托浦西的大前提下,实施“资源互补、政策共享、结构一体、联动发展”的新模式,强化浦东地位,调整内在关系,深化联动涵义,增强联动效应,促使浦东新区获得更快、更好的发展。

——必须按照城区开发的要求,来理顺体制和展开布局。在新一轮的发展中,应当作适当的调整,按照城市发展的要求,将新区的开发与管理逐步分开,强化城市管理;并按照发展二级市的要求来调整行政机构设置,使之与全市现行的行政管理体制相衔接;在城市布局上,要按照城市化的目标和方向,来统一规划、综合布局,实现城乡的融合发展。

——必须进一步强化改革力度,营造新的体制优势。今后几年,随着宏观经济体制改革的进一步深化,全国地区竞争的加剧和“复关”的来临,地区间的政策差距将逐渐缩小,依靠政策优势来加速地区经济超前发展的影响将越来越小。因此,浦东新区发展必须从以往主要依靠政策优势转向主要依靠体制优势,必须强化市场化改革的力度,将加快改革作为促进发展的核心工作之一;必须使改革从单方面突破转向整体推进,率先建立现代企业制度和社会主义市场经济运行机制,基本建成与国际一致的市场经济运行机制和运作方式,构筑起新的体制优势,为新区经济的加快发展和功能开拓提供新的支持和推动。

2、浦东新区新一轮发展的兴奋点

根据浦东新区目前的发展趋势,将要面临的国内外环境,今后几年新区的发展有可能出现四个兴奋点。

陆家嘴金融贸易区有可能快速崛起,形成中国最大的CBD地区。

今后几年,陆家嘴金融贸易区内将有100多幢大楼竣工,400多万平方米的建筑容量入市。区内道路建成联网,大型电站、合流污水设施建成配套,地铁二号线贯通,滨江大道二期工程竣工使用,金融贸易区的硬件设施建设将基本就绪。与此同时,上海证券交易所、上海商品交易所和一大批设在浦西的中外金融、贸易机构和办事处将大规模地迁往浦东,掀起新一轮的“浦东开发热”和金融贸易热。如果能够充分抓住这一时机,在政策上获得适当的突破,有可能吸引一大批的国内外银行、非银行金融机构、大型综合商社和跨国公司进驻浦东,云集于陆家嘴地区,使陆家嘴金融贸易区快速崛起,成为中国最大的商务活动中心,形成跻身国际经济中心的强大声势,并带动新区经济快速发展,形成经济发展的新增长点。

外高桥保税区有可能出现突破性发展,成为中国最大的自由贸易区。

今后几年,外高桥保税区自由贸易大发展的条件将逐步趋于成熟,一是外高桥保税区10平方公里土地将基本开发完成,港口吞吐能力将在240万吨基础上继续扩大,区内EDI系统实现联网,保税生产资料市场进一步扩大,区内硬件设施的建设将臻于完善;二是现行的保税区发展的政策和体制将逐步得到调整,拓展自由贸易的政策空间可望有较大的扩大;三是世界经济的全面复苏和中国“复关”的来临将会带动长江流域进出口贸易大量增加,为外高桥转口

贸易的扩大提供广阔的需求；四是香港回归大陆有可能使原经香港中转的货物出现分流，从而为外高桥保税区增加中转贸易量创造难得的机会。因此，外高桥保税区自由贸易业务的拓展有可能获得突破性进展，成为中国规模最大的自由贸易区。

金桥出口加工区的发展将突飞猛进，带动新区工业结构出现重大转变。

近几年来，金桥出口加工区发展迅猛，基本形成以高新技术产业为主的产业格局。区内高新技术企业已占到企业总数的63%，高新技术产业的投资占到企业投资总额的78%，截止1994年底，开发区平均每个项目吸引投资1300万元，平均每平方米土地吸引投资900美元，为全国经济技术开发区平均数的10倍。在金桥落户的国际著名跨国公司已达22家，占进入浦东新区国际跨国公司总数的一半以上，区内工业产值1993年为25亿元，1994年为50亿元，1995年将达100亿元，每年均以1倍的速度递增，成为新区工业的主要生长点。预计到2000年工业产值将超过1000亿元，占到新区工业总产值的1/4，其中高新技术产业总值的比重达到3/4以上，出口产品产值占到整个新区的70%。这将使新区以传统产业为主的工业结构有重大改变，产业的技术档次将大大提高。

一批现代化市政基础设施和文化设施的建成，将使新区城市面貌出现新的重大改观。

“九五”期间，浦东新区将推出十项跨世纪的重大工程，其中浦东国际航空港、浦东国际信息港、浦东国际深水港一期工程将建成，轴心大道、外环线、滨江大道将开通启用，地铁和轻轨将交汇成黄金十字。这些工程将使浦东新区初步形成现代化国际城市基础设施的构架。

与此同时，新区还将建成一批具有世界一流水准的、标志性、象征性大型文化设施，由此，将使浦东新区的城市面貌发生新的重大改观，树立起现代化、一流国际大都市的形象，从而引起新的“浦东热”，大大增强新区对外来投资者的吸引力。

三、关于浦东中长期发展的政策及其实施重点

“九五”时期乃至到2010年的未来5—15年，是关系到浦东新区的建设与发展能否实现中央的战略意图，上海能否建成国际经济中心城市的目标的非常关键的历史时期。浦东的发展既要有战略规划宏观指导，又要有配套政策的有力保障。鉴于浦东新区在我国改革开放中的特殊地位和功能，为维持改革开放政策的持续稳定，保护我国在国际政治经济大局中的形象，支持浦东发展的一系列政策应当在根据新形势变化作适当调整的基础上，得到进一步明确和加强。从总体上说，必须按照改革开放的基本精神和社会主义市场经济体制的基本要求，从宏观和微观两个层面塑造政策环境。

浦东在制订和执行中长期发展的政策时，有两个问题应当注意，一是政策应用的思路要拓宽，要学会应用各种政策工具。在“九五”时期，要配套使用财税政策、信贷政策、土地政策、收入分配政策、就业政策等政策工具，并充分考虑政府计划与这些工具的协调、衔接，形成新的地方政府中宏观调控机制。要特别注意灵活配套应用《国务院关于“九五”期间上海浦东新区开发开放有关政策的通知》中明确的财政、税收政策、外贸和保税区管理政策、金融政策等，同时还要强化政策工具的创新，对一些政策工具要根据市场经济发展中出现的新情况、新问题，及时进行调整、修订和完善。二是政策在操作上要协调，政策的作用可以而且应当是双向的，具体说，需要有鼓励和扶持类的政策，也要有抑止或限制类的政策，而且这两套配套使用往往能起到较好的效果，产业政策是如此，财税和金融政策是如此，其他政策也应如此。

1. 政税收政策。“九五”期间，浦东新区财政将按全国统一的财税体制运作，为此，财政税收

政策在操作上要树立“放水养鱼”、“藏富于企业”的思想观念,积极争取按国际上通常标准,对企业实行低税赋政策。可供参考的选择是,或将新区内企业总税赋(上交利润总额)控制在现行我国企业总税赋率(70%以上)和国外企业总税赋率(35%)左右的中间水平(即55%以下);或对新区内企业实行统一的15%所得税率。此外,还可试行企业快速折旧法,对新区所属及区外进入投资的企业,经认定属资本—技术密集型的,允许其主要生产设备实行5—8年的快速折旧。从而保证在国务院现行的浦东新区财税政策基础上,使浦东新区(企业和政府)的财政收入极大化,同时最大限度地保证将此运用于浦东新区的建设与发展上。

根据国务院关于“浦东新区生产自用的进口物资、设备等,从1995年起可比照经济特区的政策实行免税额度管理”的政策精神,一方面在按产业政策进行宏观控制的前提下要给予在浦东新区落户的企业以切实的政策优惠;另一方面也要举一反三,灵活运用有关政策。

2、外贸及保税政策。鉴于近几年外贸口岸进出口业务的变化以及浦东在长江流域经济带发展中的“龙头”地位,从政策宣传、服务态度与质量、效率等方面,特别采取措施,鼓励中央各部委及长江流域外省市的外贸企业来浦东设立子公司,加强上海口岸的外贸进出口实力。同时,根据中央同意在浦东新区可选择有代表性的国家和地区,试办3—4家中外合资的外贸企业的政策,拟定具体方案,可考虑先试办沪港合资、中日合资、中美合资和中欧合资的外贸企业,经外经贸部核定经营范围和贸易金额后,尽快报国务院审批。此外,要特别支持在外高桥保税区发展保税业务和其他服务贸易活动。

3、金融与投资政策。资金问题是“九五”乃至更长一个时期内,浦东开发开放与建设发展中一个带有根本性的关键问题。因此,灵活运用中央及地方的金融政策,开展新区金融体制创新与品种创新,乃至争取“金融特区先试权”是极为重要的。

浦东新区的“金融特区先试权”主要包括货币自由兑换、外资银行开展人民币业务等项符合国际惯例的金融政策。现在,中央已同意在新区允许个别外资银行进行经营人民币业务的试点,要认真选择好外资银行,尽快着手试点工作,力争在1996年就进入运转。同时,要请市里明确把试点放在陆家嘴金融贸易区和外高桥保税区,即只有进入陆家嘴金融贸易区和外高桥保税区的外资银行,才能获准经营人民币业务。对于货币自由兑换,可继续向中央申请在外高桥保税区内试行。

要创造条件,中央、上海和浦东新区三级政府共同努力,构建陆家嘴金融区,具体措施包括:以银都大厦建成、人行东迁为契机,尽快筹建“人民银行浦东分行”与“外汇管理局浦东分局”,加强对各专业分行及金融机构的协调指导;以交通银行浦东分行为切入点,争取浦东各专业分行成为各总行下属的一级分行,使之具有相对独立的金融权;通过筹建浦东开发基金或基金公司、项目公司等新途径,发行浦东开发长、中、短期各类专项债券,并推动1—2个浦东绩优开发公司的股票在海外上市;扩大不动产抵押及新区房产按揭业务,发行“按揭担保债券”,大力鼓励贸易融资、中方资产向合资外方抵押等金融品种创新。

还应该特别强调的是,中央明确浦东新区具备一定条件的企业集团,可按规定报经中国人民银行批准设立财务公司,这条政策应用好用足。目前可考虑的做法有两条:一是以浦东现有的几个重点开发公司为基础,迅速进行资产、结构和业务重组,以达到国家级企业集团的水平,在集团设立财务公司;二是将上海已形成一定规模和水平、总部设在浦西但尚未建立企业财务公司的企业集团,将总部迁至浦东,进而建立财务公司。此外,还以此为契机,诱导、吸引国内、特别是长江三角洲地区一些具有相当综合实力和市场影响的企业集团,将总部迁来浦东。

4、产业政策。经过5年的实践和探索，浦东产业发展的战略和目标已基本明确。根据党中央、国务院历次关于开发浦东的指示精神和上海经济发展的中长期目标，“九五”乃至今后15年里，浦东要跳跃式超前发展以金融、贸易为中心和第三产业相关的服务业，同时在第三产业内部不断开发新的增长点，形成以大金融、大贸易为“龙头”的第三产业梯队，联手浦西再造上海经济、金融、贸易中心；第二产业要建立高度化、现代化和外向型的工业体系和足以承担国际一流新区域的建筑业，重点培育高新技术含量大，具有战略、主导产业地位的制造业，包括现代通信设备及计算机、医药生物工程、现代家用电器、运输设备制造等；第一产业要加以改造和提高，将传统农业转化为与大都市发展相适应的现代城郊及创汇型农业。

“九五”时期，为配合浦东产业结构的高度化，产业组织也应进行以兼并和剥离为主要方式，以资产、组织结构和业务重组为主要内容的重组活动。具体做法包括：利用浦东大规模开发和创建新企业的机会，组建一批以国有资产为基础、以股份制或有限责任公司为形式的大型企业集团；围绕具有战略意义的重大项目投资，创建大型的中外合资企业；通过“列车工程”，以工业团地方式，将中小企业组织成行业性和联合体；鼓励浦西、外地及中央的大企业在浦东新区收购、参控股企业，并将它们的总部设在浦东地区；建立各种协会、商会等组织及律师事务所、会计师事务所、资产评估事务部、投资咨询公司、企业诊断和信息服务等多种中介机构。

5、人才政策。浦东新区的经济将有一个超常规的发展进程，需要大量的、高素质的经营管理、工程技术人员和熟练工人，为此，必须要有优化的人才战略作为支撑。但目前浦东和浦西一样，在人才开发应用上存在着机制不活、结构比例失调、使用效率不高和高科技人才匮乏的问题，特别是从浦东的劳动力结构看，很大一部分是农村转移人口和外来民工，与新区发展所需要一大批高质量、高层次人才的要求存在较大差距。因此，人才问题是浦东在建成现代一流城区过程中需要重点予以解决的根本性问题。

解决浦东跨世纪发展的人才问题，关键和重点是要把浦东建成人才高度集聚、人才流动性强、比较利益高、成才机率大、知识产权最有保障的国内人才交流中心。为此，必须采取一些重大的措施：

首先，要规划筹建浦东现代化的人才市场，使之具有强大的人才实力，能够大规模地集聚和吞吐国内外人才，扩大培育经理人才和科技人才市场为重点，制定相应的配套性人才流动法规，建立国家级的与国际接轨的人才信息库，进一步改革现行的户籍制度，并完善人才的社会保障体系，为人才流动中人才成长创造良好的社会环境，吸引浦西和全国各地优秀人才到浦东去开发、创业。

其次，要实施“浦东紧缺人才培训工程”，加紧培养急需人才。当前着重增设高等院校和专科学校，调整高校的学科设置，培养金融、贸易、旅游、涉外财会、城市建设、国有资产管理、房地产开发、涉外商务、涉外法律、信息等十类人才。同时，要强化和完善职业教育体系，加强在职人员和下岗人员的再就业培训，调整劳动力的知识和技术结构，为浦东新区加快发展提供合格的劳动力和高素质人才。

第三，要改革人才体制，建立社会主义市场经济条件下的新人才体制框架，要改革现行的招生、分配制度，实现教育产业化和就业市场化，形成适应市场经济的用人制度；实行市场工资的分配制度，建立一个人尽其才的激励机制；转变政府职能，实行政企分开，建立精干高效的行政管理系统；发展“产、供、销”一体化的人才服务公司、探索人才社会化管理的新途径。

此外，可以考虑设立“浦东人才基金会”，促进人才资源的开发和利用。

6、科技政策。浦东工业新一轮的发展目标是要上技术、上档次,加快技术进步,形成高新技术产业群;而要实现这一目标,政府没有一定的扶植和推动是不行的,要在以下几个方面建立和健全高新技术产业的支撑体系:

(1)资金支撑体系。逐步建立和健全由政府拨款、银行贷款、单位筹款、社会集资和利用外资相结合的多元化、多渠道的资金投入保障体系。具体做法可以是:A.由新区政府出资创办浦东科技投资公司,并保证公司每年用于高科技风险投资项目的比例不低于40%。B.由新区政府、企业、个人、社会共同出资建立浦东高技术研究开发基金,并从要素市场交易额手续费中提取一定比例作为该基金的重要组成部分,用于对浦东重点发展领域重大研究开发项目进行资助。C.建立浦东高技术风险投资(基金管理)公司,由浦东科技投资公司和其他有实力的投资公司进行试点,允许其在政府有关部门指导下向海外投资者筹集风险基金,用于发展高新技术产业。D.建立浦东高新技术产业化资金担保公司,由新区政府或政府投资创办的科技投资公司承担资金担保功能,也可另行委托或新建公司。

(2)政策保障体系。A.鼓励全市和全国科研单位、高等院校以及企业的科技人员带着成果进入新区,扶持新区高新技术产业的发展。B.采取有效措施,鼓励新区高新技术产业的发展。对经认定的新区高新技术企业,在“九五”期间,继续予以享受高新技术企业的优惠待遇。C.由新区政府出面,帮助金桥出口加工区争取国家级“高科技产业区”的地位,使之享受国家有关高科技产业区的优惠政策,促使区内高科技产业进一步发展壮大。D.在1995年底取消新产品优惠政策后,应尽快确定高新技术产品的界面,制定出相应的区域性替补政策。

(3)人才支撑体系。A.鼓励和吸引一大批政治素质好,具有开拓精神,适应高新技术开发工作的专家和科技人员,特别是选拔和启用一批中青年专家和科学家到高新技术产业中,领办和创办高新技术企业。实行新的人事、工资、医疗、住房和出国审批等制度,尽可能为他们创造良好的工作环境和生活条件。B.切实执行国家对国外留学生已有的各项优惠政策,进一步广开国外联系的渠道,聘请中国留学人员回国任学科带头人或兼职从事高科技开发项目,广为招揽熟悉通晓国际惯例和国外市场动向的本专业与外贸专业人员和经营管理人才,以适应上海高新技术产业国际化的迫切需要。C.积极调整高等院校的人才培养方向,大力培养高新技术所需的各种人才,包括成人教育和培训。

(4)技术支撑体系。A.大力推行新区企业的技术进步,建立企业技术创新机制和“产、学、研”一体的科技开发体系,促进新区企业尽快成为技术开发的主体。要把企业技术进步作为新区现代企业制度建设的重要内容,并以此作为考核企业家绩效的重要指标,采取多种方式促进科技与经济的结合,增强企业的研究开发能力。B.在浦东、浦西或全国选择若干经济实力强、机制活、符合产业发展方向的大型企业或集团,吸纳科研单位、高等院校的力量,联合在浦东组建研究开发机构。C.联合中科院及国务院各部门在沪科研单位等各路科技大军,为浦东经济建设服务。鼓励通过合作科研、合作技术开发、合作建设科研基地、合作创办科技企业等方式,介入浦东支柱产业和新兴产业的发展。

(5)中介服务体系。除了在新区建立国家级人才市场,通过市场,优化人才资源配置,实现人才供应双向选择,解决当前存在的人才断层问题外,还应当:A.借助上海技术交易所进行新区企业产权协议有偿转让试点,为新区科技产业技术、资金、人才的优化组合创造条件。B.在新区发展技术咨询和中介组织,推进科技成果转化机制的形成,为科技成果转化成为生产力服务。