

浦东开发开放的战略实践

□陈高宏



20世纪90年代初,一项重大的国家战略——开发开放浦东,使上海浦东新区成为中国改革开放的前沿。从此,在中国辽阔的版图上,这块袖珍土地日渐显出其不同寻常的分量,这种分量来自于其实践中国特色社会主义理论所带来的翻天覆地的变化,来自于“上海现代化建设的缩影”“中国改革开放的象征”所表达的时代精神。

今天,我们重温浦东开发开放这一伟大的历史事件,回顾浦东开发开放战略的实施进程以及开发实践中战略思想的深化与发展,从而准确地领会浦东开发开放战略的历史作用,对于我们深刻理解战略先导对于上海跨世纪发展伟业的重大意义,无疑是十分必要的。



今日一派繁荣景象的陆家嘴,是浦东开发开放所取得的成果之一。 □东方IC 供图

1... 浦东开发开放战略的实施进程

开发开放浦东是一项跨世纪的宏伟工程,需要经过较长时期的艰苦努力,从已经经历的发展进程来看,浦东开发开放战略的实施大体可分为四个阶段。这四个阶段,在时间上相互交叉,在逻辑上又一脉相承,各个阶段有重点有主线,又有伏线或辅线,为下一阶段的重点做铺垫。

第一阶段,大约从1990年4月到1995年上半年,是浦东开发开放的正式启动并进行大规模基础设施建设阶段。可简称为:基础先导阶段。

万丈高楼平地起。浦东开发开放的战略实施首先从大量奠基性的基础建设开始,既包括大规模的基础设施建设,也包括组织、思想、政策、法规和规划等多方面的基础启动工作。概括地说,主要做了六件大事、破解了三大难题。

一是确定了浦东开发开放的支持政策。1990年4月30日,上海市召开新闻发布会,宣布中央政府部委有关减免三资企业所得税、生产建设器材免关税以及允许外资经批准兴建第三产业、增设外资银行等开发浦东的10项政策。1992年3月10日,黄菊市长在市政府新闻发布会上宣布,国务院又给予浦东新区扩大五类项目审批权限,增加五个方面的资金筹措渠道(简称“52111”)^①,从1992年到1995年,每年可增加40亿元左右的资金。这些政

策力度很大,整合了经济技术开发区和特区的相关政策,有些政策如外资兴办第三产业等“比特区还特”^②。

二是出台了浦东开发开放的法规文件。1990年9月10日,国务院有关部门和上海市政府向中外记者宣布了《上海外资金融机构中外合资金融机构管理办法》《关于上海浦东新区鼓励外商投资减征、免征企业所得税和工商统一税的规定》等开发开放浦东的九个法规文件^③。1991年9月18日,上海市人民政府又公布了三个新的政策规章,包括《鼓励外地投资浦东新区的暂行办法》,以及关于外高桥保税区进出海关和外汇管理的两个《施行细则》^④。

三是制定了浦东新区整体规划。如前所述,早在1987年8月,上海市规划局在浦东开发中外咨询研究小组卓有成效工作的基础上编制完成了《浦东新区规划纲要(草案)》和相应的初步方案。1992年,市人大通过了《上海市浦东新区城市总体规划》,该《规划》系统地阐述了总体规划目标^⑤。与此同时,充分发挥城市总体规划的综合调控和导向作用,加速各类规划和分区规划的编制和修订工作。组织开展规划的国际竞争性招标是一个重要举措,以小陆家嘴1.7平方公里为标的,吸引世界上最著名的规划公司来参与竞争,最后优选产生了一个世界一流水平的规划模型,极大地提升了小陆家嘴及其周边区域的土地价值。

四是进行内部思想动员和外部宣传推介。市委市政府召开了一系列干部大会,传达中央精神,统一思想认识。1990年4

月21日,市委书记、市长朱镕基在上海两会政府工作报告中提出,浦东开发的条件已经成熟^⑥。之后,市委市政府领导紧锣密鼓地出席新闻发布会,出访中国香港、新加坡、日本、美国以及法国、德国等西欧六国和地区,会见兄弟省市领导,详细介绍了浦东开发开放的计划,欢迎境外各方和全国各地共享浦东开发开放的机遇^⑦。

五是搭建浦东开发开放的组织领导架构。1990年4月30日,上海市宣布成立上海市浦东开发领导小组,设立浦东开发办公室和浦东开发规划研究设计院;9月11日,外高桥保税区开发公司、陆家嘴金融贸易区开发公司和金桥出口加工区开发公司——浦东新区的三大主力开发公司,正式挂牌开业。1992年3月10日,外高桥保税区管委会成立。从1990年至1992年这段时间,从组织领导架构来看,浦东开发开放是由领导小组直接领导、三区两县和各委办局各司其职、浦东开发办协调推进。这个迅速搭建的领导架构为浦东开发开放初期抓紧启动政策准备、规划准备和招商推介,作出了应有的贡献。但由于浦东开发办只是一个协调部门,涉及到的区域管理实际权力主体有三区两县政府和市府各委办局,随着浦东开发建设的激情澎湃岁月,载《口述上海——浦东开发开放》^⑧。

区的区域管理^⑨。

六是大规模的基础设施的建设。上海市在“八五”期间计划建设的包括南浦大桥、杨浦大桥、杨高路扩建、内环线浦东段、外高桥港区、合流污水一期、凌桥水厂、浦东煤气厂二期、外高桥电厂、通讯工程在内的第一批十大基础设施骨干工程,全面提前竣工^⑩。同时,在陆家嘴、外高桥、金桥等重点功能区的开发区基础设施,也进行了高强度的投入和高标准建设,完成了启动地块的“七通一平”,金桥开发公司还在全国开发区中率先做到了“九通一平”。

为了实质性启动浦东开发开放,大规模、快速地推进基础设施建设,必须解决土地、资金、动拆迁、劳动力安置以及建设和管理等一系列问题。换言之,只有创造性地破解这些难题,才能保证浦东基础设施建设大规模高强度的推进。浦东开发交出了满意答卷。

一是解决了土地资源的市场化利用问题。核心是组建公司进行商业性开发,摒弃了传统体制下由政府投资开发,承担全部开发成本的旧模式,形成了政府规范土地一级市场、放开搞活土地二级市场的“资金空转,批租实转,成片开发”^⑪的开发模式。土地空转与土地划拨的最大区别在于,划拨的土地不能有偿转让、出租和抵押,而空转到手的土地,却能够经过国有公司开发后,进入土地二级市场,通过以地合资、以地集股、以地抵押和以地招商等方式,使土地资本与国内外金融资本、社会资本相结合,大规模地筹集资金。截至1999年底,政府以“空转”的形式,向重点开发公司成片出让土地23幅,出让面积61.589平

方公里,折算为政府的资本投入61.5亿元,使开发公司吸纳200多亿元的土地合资开发资金、120亿元的土地转让收入,吸引800多家中外合资房地产公司和总量约400亿元的房地产开发资金^⑫。

二是多渠道解决了资金筹措问题。浦东基础设施建设的开发资金,除了上述土地批租收入之外,主要来自六个方面:1、市政府统筹解决的东联西项目投融资资金;2、中央对浦东开发开放的财政信贷支持;3、国家有关部门参与部分项目投资;4、发行债券和举借外债所筹措的资金,其中有很多融资机制的创新尝试,如采用BOT方式吸引内外资建设、经营延安路越江隧道复线等具有一定营利性的基础设施项目;5、开发公司以一定比例的资本组建股份公司,大量吸收企业社会个人的资金使资金总量迅速增长。1992年陆家嘴、金桥、外高桥等开发公司相继组建了股份公司,并在海内外证券市场上市,资本总量空前扩大,浦东概念股成为海内外瞩目的热点;6、加快扩大浦东新区税基,增加政府的财政收入。

三是解决了征地劳动力的安置问题。1993年9月,浦东新区出台了“52号文件”,改变了在计划经济体制下长期采用的“谁征地、谁安置”的办法,率先建立了以市场为主导的“铁保障、泥饭碗”就业安置机制,即为征地农民统一办理养老和医疗保障,提供就业培训,市场化就业。截至1999年底,16万名征地农民通过新的方式进行了安置,顺应了国有和集体企业改革的大趋势^⑬。

(下转10版)

①《国务院给浦东新增五项优惠政策》,载《解放日报》1992年3月11日
②黄奇帆。见《口述上海——浦东开发开放》(p42)
③《宣布浦东开发开放九个法规文件》,载《解放日报》1990年9月11日
④《上海推出浦东开发三项新政策》,载《解放日报》1991年9月19日

⑤总体规划目标是:按照“面向21世纪,面向现代化”和建设社会主义现代化国际城市的战略思想,借鉴国内外新区开发的经验,设想经过几十年的努力,把浦东新区建设成为有合理的发展布局结构、先进的综合交通网络、完善的城市基础设施、现代的信息系统以及良好的生态环境的现代化新区。通过新区开发,带动浦西的改造和发展,恢复和再造上海作为全国经济中心城市的功能,为建设成

为国际经济、金融、贸易中心之一奠定基础。
⑥《开发和开放浦东前景十分光明》,载《文汇报》1990年4月22日
⑦参见《朱镕基上海讲话实录》及沙麟:《难忘从事浦东开发开放的激情澎湃岁月》,载《口述上海——浦东开发开放》
⑧组织领导机构有关资料均见《浦东开发开放二十

周年大事记》
⑨《迎接新五年,再创新辉煌》,载《解放日报》1995年4月18日
⑩资金空转、批租实转:先由市财政局按土地出让价格开出支票给开发公司,作为政府对企业的资本投入并由工商局验证;开发公司再将支票背书付给市土地局签定土地使用权的出让合同,并同样经工商局验证;市土地局出

让土地使用权以后,从开发公司所得到的支票支票再全部上交市财政局,市财政局将土地收入的4%归中央,上交给国家财政。这样财政投入只是一纸拨款凭证,空转了一圈又回到财政,所以是地道的空转;而土地则是实实在在地到了开发公司手里,这是实转。
⑪潘阿虎、周嘉俊:《浦东之路》(p135,p52)
⑫潘阿虎、周嘉俊:《浦东之路》(p75)