



▲浦东开发开放承担着振兴上海的使命,在国家发展战略中也具有特殊而重要的地位和意义。 □资料图片

2... 浦东开发开放实践中战略思想的深化与发展

(上接10版)

浦东开发开放的过程是观念创新、方法创新、制度创新的过程。开发建设的每一个进展,都是解放思想、实践创新的结果。只有围绕浦东开发开放这个中心,寻找解决开发建设中突出矛盾和问题的新方法,提出加快浦东开发建设步伐的新举措,才能形成推进浦东开发建设的新思路,从而落实、细化、深化乃至发展浦东开发开放的战略思想。

回顾浦东开发开放战略的实施过程,可以看出其在以下八个方面不断得到深化和发展:

➡ **第一,在战略发展定位上,坚持立足国家大局,承担振兴上海这一国家战略的使命,不断丰富国家战略的内涵。**

在浦东开发开放之初,市委即提出“开发浦东、振兴上海、服务全国、面向世界”^①十六字指导方针,这就是说,浦东开发的定位,不在于浦东本身,而在于整个上海的发展,进而带动、服务于全国面向世界的发展。落实这十六字方针的浦东新区,应当建设成为“世界一流水平的外向型、多功能、现代化新城区”^②。市委的十六字战略方针,完全符合中央的意图。1992年党的“十四大”正式提出浦东开发“一个龙头、三个中心”的发展定位;市委又及时在1993年组织迈向21世纪的上海经济社会发展战略研究,立足全国发展大局自我加压,进一步提出“上海要领先一步,浦东要更先一步”的要求;1996年国务院进一步明确上海国际航运中心发展的战略目标和任务^③,把经济、金融、贸易“三个中心”拓展为“四个中心”;2005年6月21日,国务院批准在浦东新区率先进行国家综合配套改革试点^④;2013年9月29日,中国(上海)自由贸易试验区正式成立^⑤;2014年5月,习近平总书记在上海考察工作时,明确要求上海要加快建成具有全球影响力的科技创新中心^⑥。很显然,浦东新区在实践中已成为上海承担上述不断拓展的国家战略使命的核心功能区。这种功能定位又逐步清晰地表述为:上海要做全国“改革开放排头兵、创新发展先行者”,而浦东则是“排头兵中的排头兵、先行者中的先行者”。

因此,浦东开发开放战略与时俱进的持久生命力,首先就在于争创一流、追求卓越、振兴上海、服务全国、面向世界的战略定位。上述发展定位在实践中体现为规划的高起点,产业的高起点和发展的新起点,又进一步落实为“规划先行”“东西联动”与“基础设施先行、金融贸易先行和高新技术先行”的思路。

按照落实十六字方针规划先行的开发思路,浦东分门别类地制定了基础规划、产业规划、社会规划特别是城市形态和功能区域规划,并在全社会强化规划意识,树立规

划权威,坚持以高标准、系统化的规划指导高起点开发。这一方面保证了开发的有序性、持续性和优质性;另一方面也创造了一笔巨大的无形资产,对投资者产生了强烈吸引力,很多投资者就是因为看中高水准的规划,下决心在浦东投资的。

按照“东西联动”一体发展的思路,浦东开发开放承担着振兴上海的使命,既要依托老城开发新区,又要通过新区开发带动老城改造。也就是说,浦东的开发开放是以整个上海的城市基础和综合实力为依托并服务于上海整体发展战略的,浦东新区的道路交通、城区形态、功能布局等,都是在这一基础上展开的。1990年年底,朱镕基在调研时得悉陆家嘴地区为棚户区连片、人口高度密集时,曾反复思考金融贸易区放在陆家嘴,还是放到人口相对稀少的花木地区?最后还是下决心放在陆家嘴地区。他说,经济发展是顺着现有中心延伸的,没有外滩就不会有金融贸易区,不会有浦江两岸的中央商务区。如果放到其他地区去,就会切断与浦西的联系,就会丧失浦西老基地的基础,预期的功能定位也许就会丧失”。这表明对浦东开发高起点、高标准的东西联动的定位,是经过深思熟虑并在实践中不断深化日益坚定的。

按照基础设施、金融贸易及高新技术先行的思路,浦东高标准地建设了航空港、深水港、信息港等面向21世纪的一流基础设施,与此同时,在产业、项目和投资者的选择上,也坚持了较高的标准。越过劳动密集型、“三来一补”型产业,直接发展技术资金密集型的制造业和以金融为核心的现代服务业,与产业导向和环保要求不符的企业被挡在门外,从而实现产业布局和产业结构的高度化、现代化。没有基础设施上的高标准,产业上的高层次,浦东开发开放就难以发挥示范辐射和带动作用,上海就难以发挥出经济中心城市的集聚辐射功能。

➡ **第二,在战略突破选择上,坚持以要素市场体系和专业服务体系为突破,对率先建立社会主义市场经济运行机制进行了积极探索。**

在开发实践中,注重培育市场主体,完善市场环境,强化市场配置,不断突破发展的瓶颈,不断增强市场活力,在制度层面创造新的比较优势。

一是浦东率先实现了土地、资金、技术、劳动力等要素的市场化,特别是积极探索市场化、多元化融资方式,形成了土地空转、批租实转、成片规划、滚动开发的新模式,加快了土地资本向货币资本的转化。据2000年统计,在浦东开发以来1000多亿元的全社会固定资产投资中,利用外资占32%,银行贷款占28%,企业自筹占30%,中央、市和新区,三级政府财力占10%^⑦。浦东开发在实践中探索的另一创新举措,是

实施征地农民的社会保障制度,率先建立了以市场为主导的就业安置机制。

二是通过改革国有企业,引进和培育一批“两外一非公”企业等措施,在市场竞争中促进企业成为真正的市场主体。不仅进入浦东的外商独资企业和内联企业基本做到产权清晰、自主经营,而且在新区国有资产总额80%以上的各大开发公司在90年代也基本做到了股份制企业法人财产权、股权资产所有权与经营权分离^⑧,以新型的公司组织机构形式为基础,建立了由股东大会、董事会、监事会、总经理构成的法人治理结构,迈出了企业改制的实质性步伐。

三是大力发展市场中介组织,建成由要素市场和商品市场、有形市场和无形市场构成的大市场体系。凭借着金融证券、保险保理、商贸流通、交通通讯、会展旅游、信息咨询以及技术研发交易等市场中介和服务功能,推动上海再度成为国内外资金的重要营运中心、商品物资的重要集散地和重要的技术交易平台与信息枢纽。

四是贯彻法规先行的开发思路,形成较为稳定、可预期的市场经济运作环境和良好的稳定的投资环境。截至1999年底,上海市人大和市政府已在浦东新区先后颁布了《外高桥保税区条例》《外商投资企业清算条例》等20余项有关法律和法规,浦东新区也在规划管理、土地管理、项目审批、征地安置、外来人口管理等方面制定26个暂行规定和办法^⑨,发布了保护知识产权的“白皮书”,成立了知识产权保护法庭和法律援助中心,引进并建立了一批国际律师事务所、国际会计师事务所、国际公证事务所等法律保障机构,建立了行政执法与刑事司法信息共享平台等,使市场经济运行有章有序地进行,受到新区中外资企业的普遍欢迎。

正是由于在市场经济体制创新上的先行先试,使得浦东开发开放顺利实现了由主要依靠特殊政策形成的政策优势向主要依靠制度创新形成的体制优势的转变,从而在国家区域倾斜政策逐步调整的背景下,保持了持续多年的发展动力。

➡ **第三,在战略区域管理上,积极探索“小政府与强政府并行”的管理模式,努力构建新型的政企、政社关系。**

上海曾经是我国计划经济体制最为典型的特大型城市,政府的力量和作用一直较为强大,在这种背景下,能否顺利实现向市场经济体制和运行机制的转变,既充分发挥政府在规划、管理和保障方面强有力的主导作用,确保大规模快速度的开发建设规范有序地推进,同时又充分发挥市场对资源配置的基础性乃至决定性作用,发挥资源的最佳效益,就成为摆在浦东开发面前的一项重要课题。

浦东开发实践的最大长处,在于既区分市场和政府的边界又努力实现政府和市场功能的有效结合。从开发的目标与功能定位、开发的产业结构安排到重点开发区的规划、重大项目引进的决策等都体现了强烈的政府推动色彩。另一方面,市委在浦东新区的区域管理上采取了大力度的改革创新措施,坚决把政府管不了、管不好、不该管的事务交给市场和社会去办,按照精简、整合、高效的原则,在浦东新区探索建立新型的管理格局,政府不直接管理企业,不设行业管理局,职能部门实行大系统整合。浦东新区成立时,只有10个委办局、800名机关编制,和兄弟区县相比,机构减少了2/3,人员减少了1/3^⑩。2000年新区建政,成立了四套班子,仍然保持了精干的政府架构。当然,经过这些年的变化,浦东新区的政府机构和人数均有扩充,但从管理的区域面积、人口数量和经济规模来看,还是属于较为精简的。

在精简机构的同时,按照“减、放、转”的思路,调整政府职能。减,就是精简审批权限,在微观层面减少政府对企业的直接干预,使企业成为市场运作主体。放,就是将许多事务性、辅助性、技术性工作交给中介机构去做,将决策和具体执行分离开来。转,就是把一些不适宜再由政府部门管的事,通过政府购买服务来转变职能。近年来,在“减、放、转”的基础上又进一步发展为“放、管、服”,使政府集中力量驾驭全局,发挥好对大规模开发建设的主导作用,对市场和社会运行的监督作用,同时为企业和社会提供高效的公共服务。浦东新区在内外资项目审批上的“一门式服务,一口式收费”很快在全市、全国被复制推广^⑪。

上述改革措施促进形成了新型的政企、政社关系。在政企关系方面,由于政府不设置传统模式下的行业产业主管局,分离了政府与企业的行政隶属关系,使企业在建立现代企业制度方面有得天独厚的条件,基本上解决了产权问题和经营自主权问题。在政社关系方面,浦东在全国率先通过“罗山市民会馆”“浦东公益服务园”等,探索社会组织的发育,通过社工、社区和社会组织的互动,探索基层社区的自治和共治的新型治理模式,如浦东市民中心面向社会、社区的社工服务,已拓展到26个领域^⑫。

➡ **第四,在战略实施路径上,坚持以开放促改革、促发展,通过内外双向开放从体制外打开缺口、做大增量,激活体制内能量。**

上海作为一个有着150多年开埠历史和鲜明海派文化特色的沿海特大型城市,正好处于对内对外两个扇面双向辐射的聚焦点上,在经历了长时间的对外封闭之后,以浦东高起点、高强度、宽领域、全方位的开放姿态,重新融入国际国内的双向循

环。实践证明,通过浦东开发开放,利用国际国内两种资源,开拓国际国内两个市场,一方面促进上海借鉴国际经济运行规则,集聚世界经济精华,提高参与国际竞争与合作的能力;另一方面促进上海在全国的支持下加快发展,在优化区域经济格局中拓展功能,在服务全国的国家战略中发挥作用。对外开放成为上海改造振兴的必由之路。

在实践中,一是通过开放倒逼改革。上海国有企业现代企业制度的建立,大多是通过与浦东引进的外资企业合资合作的契机完成的;浦东新区市场经济运行的体制机制,政府管理经济的方式方法,大多是在适应国际通行规则引进外资企业的互动当中形成并不断完善的。

二是通过开放促进区域开发和企业壮大。浦东开发的资金来源中,外商的直接投资和间接投资占很大比重。截至2001年8月,浦东新区已累计吸引70多个国家和地区的外商投资项目7192个,吸纳外商投资总额369.77亿美元^⑬;这对浦东开发的进展至关重要。与此同时,把“引进来”与“走出去”结合起来,一批在浦东创业的企业已经在国际资本市场成功上市。

三是通过开放提升产业结构。浦东产业升级的高度化趋势,主要是由国际投资推动的。据统计,在浦东开发启动之后的短短5年之中,浦东高新技术产业就集中了来自约150家著名跨国公司的投资,制造业项目90%以上属于世界先进水平^⑭。也是由于跨国公司地区总部、外资金融机构和专业服务机构的大力引进,金融贸易、会展旅游、房地产、信息服务等第三产业成为外资外商投资的热点,因而改变了浦东产业结构。第三产业在浦东产业结构的比重已经由1990年的20%,上升到2008年的57%、2016年的75%^⑮。

浦东在扩大对外开放的同时,积极扩大对内开放,在打好世界牌的同时,注意打好长江牌、中华牌。首先是创造平等竞争的市场环境,积极发挥要素市场的集聚和辐射作用,制定优惠政策吸引中央各部委和兄弟省市的企业,共同参与浦东开发^⑯。实际上,浦东开发开放启动最初,是内资项目率先进入带动了商气和人气。到1994年末,浦东外商直接投资的协议资金累计约100亿美元,而同期来自国内投资的内联项目金额,约为300多亿元^⑰;陆家嘴已经开工和确定投资的100幢楼,有70%是国内投资的^⑱。其次,按照延伸周边、辐射苏浙、服务全国的要求,建设浦东航空港深水港和信息港,建设城市高速公路网和轨道交通网,密切浦东新区与周边区县及长江三角洲的联系,同时推动浦东成为国外企业向中西部地区进军的基地,成为各类要素向中西部地区集聚和辐射的枢纽,利用信息、资金、信息、技术、人才、管理等方面的优势,为中西部地区提供开发建设、规划管理、企业重组、结构调整、科技教育、经济信息等多方面的综合服务。

(下转12版)

①②朱镕基:1991年上海市委五届十一次全会报告

③孙建平:《关于〈上海市推进国际航运中心建设条例(草案)〉的说明》,载《上海人大网》2016年8月5日

④《浦东开发开放二十年大事记》

⑤⑥《浦东年鉴》

⑦王安德:《口述上海——浦东开发开放》(p150);潘阿虎、周嘉俊:《浦东之路》(p136)

⑧⑨⑩⑪浦东新区党工委:《高举邓小平理论

伟大旗帜,走出浦东开发创新之路》,载《浦东开发开放十年》

⑫段慧慧:《政社合作,刚柔并济》,载《口述上海——浦东开发开放》(p249)

⑬新华社:《外贸成为浦东经济高速增长的主

要动力》,载《中国新闻网》2001年9月20日

⑭黄菊:《把浦东开发开放搞得更好更扎实》,《在协调中发展》(p296);《浦东年鉴》

⑮《浦东统计手册》

⑯《长江三角洲及沿江地区省市,参与浦东开发可

获八个优先》,载《解放日报》1992年7月7日

⑰张幼文:《浦东开发与国际投资》

⑱王安德:见《口述上海——浦东开发开放》

(p154)