

□ 杨建荣

## 上海经济运行的环境、特征与趋势

### 一、上海经济运行的环境演变

#### 1. 长江经济带“龙头”地位的确立。

进入90年代以来,由于上海在改革、开放和全国经济发展中所处的特殊地位,中央政府要求上海逐步建成国际经济、金融和贸易中心,成为长江经济带发展的“龙头”,更好地为全国国民经济发展服务。这一地位的确立,实际上也就意味着上海被赋予了新的城市功能,即上海必须超越行政管辖视野,考虑其城市功能的定位和经济运行方式的调整,从全国的大局出发,行政区划服从并服务于经济区划,以增强和发挥在长江经济带中的“龙头”地位。

在世界经济区域化、集团化及全球经济一体化步伐加快,各国、各地区之间经济发展的相互依赖进一步增加,而国际竞争更加激烈的背景下,上海正在凭借独特的区位优势 and 雄厚的经济基础,充分发挥中心城市的功能和作用,逐步形成区域化发展优势,构建有强大的经济实力、广阔的市场和具有比较优势的国际竞争能力的区域经济板块。特别是随着上海航空港、深水港、信息港的建设和沪宁、沪杭高速公路、高速铁路的建成通车,上海作为国际经济、金融和贸易中心的基础和实力将进一步增强,与长江三角洲、长江流域和世界各地的联系将更加便捷。而且,随着市场配置资源作用的进一步加强,长江三角洲和长江经济带内部的行政区划壁垒也将逐步消除,区域经济将趋向于一体化协调发展。

#### 2. 发展水平跃上新的平台。

90年代以来,特别是1992年以后,上海国民经济发展连续5年保持了两位数的增长速度,1996年,GDP增长仍然达到13%,比全国平均水平高3个百分点,国内生产总值已达2877.76亿元。据统计,1997年,上海完成GDP 3360.21亿元,同比增长12.7%,上海按人均计算的国内生产总值已超过3000美元,进入国际上公认的中等发达水平。这就意味着上海的经济发展已跃上一个新的平台。为此,在继续大力发展经济、推进上海城市现代化建设和改造的同时,在经济运行方面也将出现一些新的变化,其重要的方面,一是政府的职能将有一定程度的调整,在继续重视经济发展的同时,更加关注经济与社会、文化的协调发展,关注公共政策的制定与实施;二是逐步培育经济双向开放的新格局。在引进外资、外技、吸收发达国家和地区直接投资为主的发展阶段后,从以市场换资金、换技术,逐步转向以市场换市场,乃至用已经发展起来的技术和资本去换取别人的市场,即从过去的单纯接受外来资本投资的单向开放,逐步转换到接受外来投资与实行对外投资相结合的双向开放。

#### 3. 结构调整进入一个新的阶段。

在过去的10年,特别是“八五”期间,上海的产业结构进行了重大的调整,依据“三、二、一”的产业发展序列,重点发展金融、贸易、通信和房地产业,到1997年,上海第三产业在国民经济中的比重已经上升到45.5%以上;第二产业中汽车、通信设备、钢铁、石油化工、电站设备和家用电器等六大支柱产业的产值占全市工业产值比重的52.3%左右;第一产业也向高产出和为城市化服务发展。经济发展由过去的“二产”单向推动为主转变为“二产”和“三产”共同推动。随着全国工业化发展水平的不断提高和各地区引进技术项目产出高潮期的到来,市场供需结构也正在发生新的变化,几年前还供不应求的工业制成品,已出现供大于求的现象,买方市场的格局正在逐步形成。据此,进入21世纪之后,上海的产业结构调整还将进入一个新的阶段。预计到2010年,第三产业在国民生产总值中的比重将上升到60%以上,第二产业中,能源、资源消耗系数高、附加价值低的行业将逐渐向长江流域的中西部地区转移,而技术密集型的高附加值产业的比重将进一步提高。

#### 4. 社会主义市场经济模式初步形成。

上海曾经是全国计划经济控制最严的地区之一,在整个80年代,上海在改革开放方面是落后于全国其他地区的。进入90年代以后,在开发开放浦东的政策背景下,上海加快了从计划经济向市场经济体制转换的步伐,其最明显的特征是初步形成了社会主义市场经济体系。其中有全国性的市场:如上海证券交易所、证券商(机构)、上市公司和投资者所构成的证券市场,全国银行短期资金同业拆借市场,全国外汇交易市场等。区域性的市场:如产权交易市场,期货市场,房地产市场,技术市场,商品市场等。与此同时,作为市场主体的企业的产权结构也发生了新的变化,国有企业的比例有所下降,非国有企业(包括“三资”企业和民营企业)的比例迅速上升,从而使企业与政府的关系也随之发生新的变化,即企业从政府机构的附属物逐步变成市场的主体,在政府减少直接调控和管理的过程中,在市场中求得自己的生存和发展;政府则逐步转变观念,在理顺作为投资者和管理者双重职能的同时,逐步借助于市场对企业进行间接调控,初步形成了社会主义市场经济模式。

## 二、上海经济运行的新特征与新要求

在上述环境下,上海经济已进入新的发展阶段,其主要特征为:

1. 买方市场逐步形成。在此情况下,产品的市场需求趋缓、库存增加,设备利用率不足、生产能力过剩,企业兼并和破产大量出现。大企业对市场的影响力增强,出现了集团化垄断竞争的格局,抢占市场的方式也由一般的营销手段竞争向资产经营的营销战略竞争转变,商品的价格竞争向技术和质量竞争转变,争夺市场成为企业发展的重要前提。

2. 产业发展进入资金技术密集型阶段。由于各地区间传统产业的技术梯度缩小,产业扩散增强,上海传统的劳动密集型产业走向衰弱,大量的劳动力从生产过程中流离出来,社会就业压力加大。与此同时,由于专业化协作分工的发展和国际经济技术交流的更加频繁,高风险、高收益的高科技产业发展进入全盛时期,技术进步和资金的积聚成为企业发展的主要推动力。

3. 资本流入趋缓,筹融资仍是经济发展的关键手段。由于周边国家和地区对外资的吸引力上升,上海的相对成本比较优势弱化,国内企业过分追求控股地位及中方配套资金不足等因素影响,上海对外吸引资金的能力趋于下降。而市场交易成本过高,上市公司质量不高、业绩不好,对资本市场发展的政策支持力度不够等因素,又使得上海资本市场的发展不尽人意。加上市场呆滞、投资方向不明,银行存差余额不断增加,土地批租接近饱和,楼市阶段性供给能力过

剩等因素,社会游资不够通畅,经济发展的筹融资能力受到影响。

4. 经济体制改革尚未到位,新的市场经济体制进入磨合阶段。首先是土地、房产、劳动力及部分国有资产的货币化显性表现尚未到位,市场价格信号不完整准确,还不能正确引导资源的流向;其次是仍然存在行政条块障碍,影响大市场机制的发育和作用;其三是市场管理制度不够规范,市场中介组织发育不健全,企业的资产责任基本确立,但独立的运行机制尚未形成,影响资源的有效利用;其四是政府尚缺少市场条件下的宏观调控手段,社会管理体制改革滞后,影响经济运行新体制的完善。

上海经济发展现阶段的特征及暴露出来的问题和矛盾,对上海经济运行机制提出新的要求,其主要内容是:

1. 政府的积极介入与有限退出。在中国社会主义市场经济体制下,政府对于经济活动的干预依然是强有力的,除了一般市场经济国家和地区政府所采取的政策制订、产业布局调整、产业规划控制等职能外,还主管或参与重大经济项目投资决策及项目实施过程中的利益协调和资金调度,企业兼并和资产重组乃至产品市场的开拓等,这对于推动本地区经济的规划发展和有效地组织资源的调度和利用起到了积极的作用,但也使政企不分的局面得以延续,企业的市场竞争能力和经济活力受到不良影响。因此,在新的经济运行机制下,政府的积极介入和有限退出是一个重要标志。积极介入的领域包括城市的规划和基础建设等投资环境的改造,产业政策和产业布局的调整,企业公平税负政策的制订和调整,经济可持续发展战略的制订等;有限退出的领域包括价格决定,资源的配置和使用,企业生产经营活动的控制和管理,以及应当由市场决定和影响的经济活动。

2. 企业的改制、转制与重组。企业的组织和经营机制是经济运行机制的重要组成部分,因此,改革国有企业的产权制度,转变企业的经营机制,按照现代企业制度的要求重组企业资产,是建立市场经济运行机制的重要内容和要求。其第一阶段是在明确国有资产归属权的前提下,建立和完善国有资产的控制和管理主体——国有资产控股公司,第二阶段则要在大力推进股份制等公有制实现形式的条件下,发展多元产权主体的跨地区、跨行业、跨所有制的大企业,建立起现代企业制度,并按市场经济的规范,转变传统计划体制条件下形成并遗留下来的经营机制。在改制、转制的同时,企业的重组要以区域内外两个市场为空间展开,并以国内资本市场为重点,通过多种有效方式和手段,扩大市场引导企业重组活动。在资产、组织和业务三位一体的重组活动中,形成真正具有资源优化配置功能和规模竞争能力的企业组织体系。

3. 宏观调控下的市场竞争。市场经济体制的活力来源于竞争,上海的市场应当是一个开放的市场、竞争的市场,即不同所有制、不同行业、不同地区的企业都一视同仁的市场,而要培育起这样一个市场或市场体系,政府必须担当起建立和维持市场秩序的职能,实现宏观调控条件下的市场竞争。在宏观调控条件下的市场竞争机制作用下,企业的微观经济活动将在一定的自由空间进行运作并取得效益,与传统的政府实现的调控机制不同,这种以竞争为基础的宏观调控的市场实现过程,政府的职能主要在于选择、制订、颁布和监督政策的实施,而不在于具体推行和实施政策;市场实现过程的主要手段是市场,而不是行政命令。这样的市场具有区域、全国和国际市场的共同特征,从而是全国和国际市场的组成部分。

4. 政府主导向政府与企业共同作用过渡。从现阶段上海经济运行的特征和要求看,上海的经济运行机制已不再是完全政府主导的经济,但也还不是企业主导的经济。这不仅是因为政府继续在资源的配置和使用、企业的生产经营活动方面起重要甚至是决定性的作用,也因为市

场的发育程度和市场机制尚不足以替代政府退出后所留下的空缺。从企业来说,一方面随着市场经济的发展,企业要求政府减少干预,自主地面向市场;另一方面,企业的运作过程仍然不能完全离开政府。从政府来说,一方面市场经济的发展客观上要求政府尽快转变职能,对企业由直接管理转向间接调控;另一方面,经济转轨时期的许多矛盾(如资产重组、资金协调等)仍然要依靠政府的力量予以解决。因此,政府与企业关系处于变化的中介点上,表现在经济运行机制上,是在由政府主导经济向政府和企业共同作用经济的过渡之中,或称为“半官方、半市场主导模式”。

### 三、上海经济运行的可能趋势

1. 政府政策重心的转移。随着计划经济体制向市场经济体制的转换,在经济运行体系中处于调控地位的上海市政府的政策重心必将发生逐步的转移。其主要表现为两个方面:一是在经济政策的制订和实施中,将着眼点从资产存量的调整、资产增量的使用(项目审批)、企业内部生产经营活动(年度计划指标)等逐渐转移到产业的规划和布局的调整、企业的国民待遇和公平税负、国民收入的再分配等方面;二是在经济发展与社会发展政策的平衡中,在继续关注经济发展的同时也开始重视社会发展问题,并从与社会协调发展的角度考虑经济发展问题,政策的重心逐步从GDP的增长速度和生产总额转向劳动者的就业、可持续发展的环境保护以及提高人的生活质量为宗旨的城市公共政策。

2. 市场化、法制化、规范化的发展与完善。上海在率先建立并运作社会主义市场经济体制的过程中,市场体系的发展与完善和市场化运作将是一种不可逆转的趋势,这既包括经济运行的循环过程要在市场中实现,也包括政府将更多地通过市场来引导企业和调控经济活动。这种以市场作为中介的经济运行方式,在发展过程中,又会以法制化的形式加以巩固和完善,并在体现中国特色、上海特点的同时,以符合国际惯例的原则,与国际上其他市场经济运行体系接轨,进而在比较、汲取、调整中完善和提高。

3. 产权体系变革后的大企业主导经济。上海以“抓大放小”为基本原则进行的国有企业改革,将使企业资产向拥有知名企业家、知名品牌的知名企业积聚,从而形成若干家或者数十家大型集团企业。同时,由于产权体系的变革,股份制等成为公有制的实现形式,使得大企业由国有经济一统天下的格局迅速被混合经济(股份制等)所取代,从而在运行机制上也迅速向市场经济模式转变。这类大企业无论是在产权关系方面还是在运行机制方面都与原有政府直接管理下的企业不同,即在政企分开条件下,它们将不再依赖或过分依赖政府,而主要是在市场中求得生存和发展,逐渐成为市场经济的主体。由于这些大企业具有强大的经济实力和影响力,能够替代或部分替代政府在传统体制下所担负的功能,而演化成大企业主导经济。

4. 中介组织的发展与作用。在建立和完善新型政府—市场—企业三维关系过程中,以协调和服务为主要功能的中介经济组织的发展及作用的加强也成为一种必然趋势。这些中介组织既包括在经济运行过程中起裁定作用的会计师事务所、律师事务所等,也包括为企业的发展起参谋作用的投资咨询和管理服务机构,还包括弥补市场功能不足、局部替代政府作用的半官方的行业协会等。可以预计,随着中介组织的发展和其作用的加强,经济运行的规范化和市场的自由度的逐步提高,上海在社会主义市场经济模式下的新的经济运行机制也会随之建立和完善起来。

(作者系上海市政府发展研究中心研究员;邮编:200003)