

□ 丁 健 何向东

浦东新区的功能开发研究

一、浦东新区功能开发的现状和影响因素分析

1. 对浦东新区功能开发现状的基本判断

浦东新区的开发开放已经历了6个年头。在“筑巢引鸟”思路的引导下,以城市基础设施为主要内容的形态开发掀起了第一轮高潮,并取得了令人瞩目的成就。在一个较短的时期内大桥、立交、快速干道、绿带等大型基础设施相继建成并投入使用,在浦东东岸已构筑起新区的基本框架。另外,4个重点开发小区也是高楼林立,雄姿展现,形态壮观。但是从城市功能开发角度分析,浦东的形态开发实际上也是功能开发的一个组成部分。无论是开发大桥、立交,还是开发高层办公楼或商住综合楼,都是要为今后的经济活动提供便捷的通道和良好的空间。而这种供给仅限于本地区,所以形态开发就是浦东新区辅助功能的开发。但是,浦东新区的开发开放要有实质性的突破,并实现同国际接轨的目标,还是要取决于主要功能开发的速度、广度和深度。就目前浦东新区功能开发的现状来判断,我们认为:从功能开发的程度看,辅助功能开发已初具规模,主要功能开发则处于起步阶段;从功能开发的协调性看,辅助功能开发超前,主要功能开发滞后,且功能内部的开发也不平衡;从功能的能级看,辅助功能可为区内经济社会活动提供一定的服务和保障,主要功能的作用则尚未充分显现出来。

2. 浦东功能开发中的问题和障碍分析

(1)在浦东开发战略中对其主要功能缺乏明确的界定,从而出现了与浦西某些区域功能雷同和撞车的现象,使功能开发难以把握方向。如陆家嘴国际金融、贸易中心功能同外滩国际金融中心功能和虹桥开发区对外贸易中心功能关系的协调就是一大问题。由于辅助功能是每个城市或新城所必备的功能,所以在开发辅助功能时定位问题并不十分突出。但到了主要功能开发时,主要功能的定位就显得至关重要。如果这个问题不解决,主要功能开发将无所适从。

(2)由于浦东开发一开始是以政府推动为主,故而往往只注重供给而忽视需求或对需求的估计过于乐观。在政府的推动下,一大批国内外长期投资项目(主要是辅助功能项目)纷纷在浦东安营扎寨,但是一旦经济大环境发生变化,加上有效需求不足,这些投资项目就会陷入营造或销售的困境,使市场呈现低迷状态。在这样一种情况下商业机会就更少,能构成主要功能的产业也更加敬而远之。

(3)名为东西联动,实为“东轻西重”。在现有管理体制和财政利益机制的驱动下,投资分散化倾向十分严重。其具体表现为:凡是区位条件较好的区都打出了建立金融或贸易中心功

能的招牌;土地供给在各区全面开花,形成了争夺投资、产业和客户的局面。由于浦西原有的经济基础较好,商业机会又多,企业容易在那儿集聚。这势必给浦东的功能开发增添更大的难度。

(4)浦东开发开放战略指导思想是以吸引国内外资金参与浦东开发为出发点的,并未把创造商业机会放在头等重要的位置。故在投资导向、产业政策和开放金融服务等方面缺乏创新,尤其是国际化程度太低,从而阻断了形成具有国际性重要经济功能产业的集聚通道,不能借助外力来开发主要功能。

(5)以批租空转和负债经营的方式启动各重点小区的开发,在初期起到了积极作用。但是这种方式往往会导致土地价格的刚性上扬。在经济不景气的时期,居高不下的土地价格会带来较大的负面效应,尤其会吓退投资者。

3. 影响浦东功能开发的因素分析

浦东的功能开发是一项跨世纪的任务,它必须在世界经济格局发生重大变化以及我国的改革开放不断深化的大背景下进行。因此功能开发将受到国内外各种因素的影响。我们的任务在于通过因素分析,把握和扩大有利因素,缩小不利因素的影响,为浦东功能开发的顺利进行创造更好的内外部条件。

影响浦东功能开发的有利因素主要包括:

(1)从国际环境看,西方发达国家为了开辟获取更多经济利益的空间,不断推动投资跨国化、贸易自由化和金融国际化,并且将重点移到了亚太地区。这就为浦东的功能开发提供了最有利的机遇。另外除少数国家以外,大多数世界贸易组织(WTO)成员国都支持我国尽快加入该组织。如果在本世纪内我国能恢复WTO成员国地位,那么就等于真正进入了世界贸易大家庭。届时浦东的主要功能开发定会出现一个新的高潮。

(2)从国内环境看,其一,“九五”期间全国和上海的经济仍将保持一个较高的增长水平。这将预示着各种需求规模会进一步扩大,尤其在转变经济增长方式方针的引导下,对高新技术产品和金融、贸易服务需求将急剧上升。在需求的推动下,浦东的主要功能开发就必须加快速度。其二,中央对浦东的原有政策不变,并增加了新的功能性政策,这是浦东主要功能开发启动的必要条件。其三,“九五”期间长江流域的共同开发,需要浦东这个龙头和对外接轨的桥头堡。随着整个长江流域共同开发的不断深入,浦东的功能开发将有一个更广阔的市场作为支撑,其广度和深度都将扩大。

(3)从浦东内部看,经过6年的开发已建立了一定水准的城区硬环境,可为主要功能开发提供必要的载体。也就是说万事俱备,只欠构成主要功能的产业或经济部门进入的东风。此外,从1995年开始许多大型跨国公司在浦东投资建厂,将提高浦东的产业层次,有利于强化现代制造业中心功能。

影响浦东功能开发的不利因素主要有:

(1)进入90年代后,西方发达国家经济复苏,为保持这股势头,其采取了使资金回流的措施,据有关资料表明,90年代初开始国际资本市场贷款总额的89.3%回流到发达国家,从而造成国际资本供给趋紧。我国周边的东亚地区经济持续增长,对资本需求强烈,再加上其采取了更加优惠的政策,所以已成为国际资本市场上强有力的竞争对象。另外,在浦东主要功能的开发过程中,香港和新加坡这两个区域性金融贸易中心和台湾正在筹划中的国际营运中心将是很大的障碍。

(2)以货币、财政双紧为主要特征的国家经济宏观调控措施,在抑制通胀方面取得了积极成果。同时也影响了对浦东的国内外投资,以及由这些投资带动相关产业或经济部门进入浦东,使主要功能形成面临严重困难。

(3)机会和成本是一个产业或经济部门位移的基本动力。同浦西相比,浦东的商业机会少,但开发成本和交易成本却不低,这无形中为大量公司、企业、银行等的流入设置了障碍。另一方面,浦西外滩高层楼宇的置换,南、北外滩的筹划与开发,以及浦西 CBD(中央商务区)和 CCD(中央商业区)的二次开发都将形成一定的主要功能。但是构成主要功能的产业或经济部门不会在短期内膨胀起来。因此,这儿的集聚程度高了,那儿的集聚程度就低。于是浦东主要功能的开发面临东西功能配置的矛盾。这个矛盾不解决,必然影响功能开发。

(4)一个新开发区的决策管理体制,不仅要有绝对的权威性、合理的内部组织结构、明确的职责分工、较强的制约机制和有力而灵活的手段,并且要拥有一批具有较高素质和真正懂得城市开发的管理人才。但是就目前浦东的情况看,浦东新区的决策管理体制还存在许多不足。浦东投资分散格局的形成同其决策管理体制的松散性不无关系。

(5)缺乏深水大港是最大的自然地理条件制约因素。按照国际经济中心城市发展的一般规律,一个大工业城市要建成金融、贸易中心,首先必须成为航运中心,即以航运促贸易,然后带动金融的发展,逐步确立中心地位。然而目前浦东的港口条件达不到大型运输船舶的水深要求。现有的自然地理条件限制了浦东的一大主要功能的开发,并影响到其他功能。

二、浦东新区功能开发目标的定位

1. 功能开发目标的定位和目标模式

城市功能开发实质上是在一个较长时期内构成功能的产业或经济部门在市场机会和交易成本的作用下逐步集聚,形成一定规模并发挥作用的过程。对于一个新开发区来说,给予功能开发目标以恰当的定位,不仅可以明确这个区域的功能特色,便于制定与其相适应的投资指南和产业政策,并且还能有效地指导功能开发的全过程。

根据浦东开发开放的总体战略目标以及把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一和现代化的国际大都市的战略构想,我们认为,可以把浦东新区主要功能开发目标具体定位为:新型离岸金融中心功能;国内外商务连接中心功能;现代化制造业中心功能和物流转口中心功能。

新型离岸金融中心功能的目标模式是:三类银行并存,两种类型并举,两大业务并重。即在经营格局上允许从事在岸业务的银行、在岸与离岸业务兼营的银行以及仅办理离岸业务的银行并存;功能型和避税港型离岸金融市场并举;抓住亚洲美元、日元等境外货币业务和发展境外人民币存贷业务并存。

国内外商务连接中心功能的目标模式应该是:内外贸通开,各种商务贸易机构云集,贸易机会充分,并具有较高贸易效率、较低交易成本和完善的贸易服务体系。

现代化制造业中心功能的目标模式是:形成引进国外高新技术和现代化管理水平的中心,形成以跨国公司为主要投资主体的现代制造业产业群,以及消化、吸引高新技术并在此基础上创新和向外辐射的基地。

物流转口中心功能的目标模式是:开辟国际深水大港,实行自由港经济政策,提供有效的疏通运输、补给服务,实行海空联营,形成远洋集装箱航运枢纽。

2. 功能开发目标定位的依据

第一,浦东主要功能开发目标的定位必须考虑到浦东新区不是一个相对独立的城市,而是整个上海的一个组成部分这个基本前提。因此其主要功能定位要充分顾及浦东和浦西功能配置的合理性及互补关系,以便今后更好地发挥浦东的功能优势。另外,就浦东新区内部而言,也应考虑各功能的分工和合理组合,以促使其发挥综合功能,使浦东的功能能级达到一个新的数量级。

第二,建立离岸金融中心是加快社会主义市场经济体制建设,推动金融改革和同国际金融市场接轨的根本要求。目前我国还没有离岸金融中心。从国际成功的经验看,建立离岸金融中心,尤其是复合型的离岸金融中心(即新加坡型),不仅可以提高本国金融服务业和外汇收入,增加就业机会,促进所在地相关产业的发展,并且可以扩大金融市场容量,吸引更多的国际和国内金融机构的聚集,有利于在一个较短的时期内树立一个国际金融中心的新形象。浦东作为上海这个我国经济、金融发达地区的组成部分,有条件在这方面开创先河。

第三,国内外商务连接中心和物流转口中心是一对孪生姐妹。这两大功能互为存在的条件,相辅相成。其中功能作用的第一推力是深水大港和国际航运。也就是说,只要物流通了,贸易机会就多了,生意也就活了。尽管上海目前还没有建造大型国际深水港的条件,但是我们可以把视线放得更远一点,要打破行政区划界限,与中央部委和相关省市共同开辟深水港,或搞组合港,并且实行利益分享。我们认为在社会主义市场经济条件下这一点是可以做到的。另外在逐步实行自由港政策的同时,通过水水中转、船船接轨的营运作业方式,发展集装箱门到门运输体系以及广泛采用“无纸化”交易,以招徕更多的商家,使这两大功能真正发挥作用。

第四,现代化制造业中心实质上是生产中心的一种进化。它与生产中心的区别就在于该中心是以高新技术及其产品作为依托,并形成了一个制造业的产业高地,具有较强的吸纳力、消化力、创新力和对外辐射力。现代化制造业中心功能的确立需要科技与生产的联姻。目前金桥出口加工区和张江高科技园区已初具规模,并且在不断地集聚能量。只要这两个小区合理组合与配置,形成科研、中试、生产链,并强化消化吸收和创新能力,在达到一定的规模后,就会发挥现代化制造业中心的功能。

3. 功能开发目标的实施阶段

实现浦东功能开发的目标需要分若干不同的阶段,以便突出重点,完成从量变到质变的过程,我们认为,1990—1995年是浦东的辅助功能开发为主,主要功能开发为辅的阶段。那末1996年以后便转入了主辅功能开发并行并逐步以主要功能开发为主的阶段。

主要功能的开发可以分为以下三个阶段:

1. 1996—2000年为主要功能开发的启动阶段。该阶段的目标是:(1)不断扩大现代化制造业中心的规模,提高高新技术的配置密度,并强化现代化制造业中心功能,确立现代化制造业中心的地位。(2)积极辟建深水大港,至少要真正启动深水港的建设,逐步建立国际转口和航运网络,推动保税区向自由港的演化,使物流转口中心初具规模并发挥一定的作用。(3)吸引和集聚金融与贸易企业,构筑发挥金融、贸易中心功能的产业。到2000年在浦东陆家嘴的国内外大型贸易公司至少要达到200—300家,国内外金融机构为50家。

2. 2001—2010年为主要功能开发的快速推进阶段。经过这个阶段,浦东的主要功能将上一个新的台阶,即各大功能已基本确立并达到一定的能级。我们认为,该阶段的功能开发目标是:(1)现代化制造业中心已真正形成,功能能级已达到相当规模,即其所创造的产值将达到上海年工业总值的40—50%。(2)深水港已开通,自由港基本建成,其转口货物量增长迅速,在

进出口总量中占有相当的比重。(3)新型离岸金融中心和内外商务连接中心基本形成。从金融、贸易机构的集聚规模看,到2010年陆家嘴地区云集的国内外银行至少在200家,其中外资银行占50%以上,相当于香港、新加坡90年代的规模水平;各类贸易机构要达到1000—2000家。从功能能级看,日均外汇交易量将达到500—1000亿美元;证券交易在整个证券市场上将占大头;进出口额比重至少达到占全市进出口总额的40—50%。

3.2011—2020年为主要功能开发的成熟阶段。届时浦东将溶入上海,真正成为区域性国际金融、贸易中心之一。

三、加强浦东新区功能开发的对策思路

1. 总体思路

我们认为加强浦东功能开发的总体思路应该是:抓住机遇、遵循规律、突破创新、增加机会、繁荣市场、集聚产业、提升能级、确立地位、达到目标。

根据浦东功能开发的目标和加强浦东功能开发的总体思路,我们认为可以采取两大类对策措施,其一主要针对某一主要经济功能的开发;其二则适用于整个浦东的主要和辅助功能的开发。

2. 针对主要经济功能开发的对策措施

1)“移港就船”,形成组合,突出外高桥物流转口指挥中心和中转业务综合服务功能,真正辟通与国际接轨的渠道。

(1)为了改变“喂给港”(即依靠枢纽港展开航运业务的港口)的局面,排除港口建设对浦东主要功能开发的制约,必须跳出原来的思维定势,按照“移港就船”的规划思想,来筹建东方国际深水港。其中目前可供选择的较好港址有两个。一个是嵊泗海域的泗礁岛,另一个是舟山群岛的双衢山港域。这两个地方都具有建造天然深水良港的自然地理条件,并处于一个相当好的区位。如果选择其中之一作为外高桥港区甚至整个上海港的外围港,那么浦东物流转口中心功能的开发就有了依托。在形成新型组合港的基础上外高桥保税区除继续发挥现有保税、仓储、出口加工等功能外,主要发挥物流转口指挥中心功能和中转业务综合服务中心功能。

(2)在港口选址和详细开发规划确定以后,建港资金的筹措可采取多种方式,并搞投资组合。具体的方式:一是组建国际深水港联合开发股份有限公司,通过向国内外发行股票筹集资金;二是中央地方两级财政出资作为启动资金;三是向国际金融机构(世行、亚行等)申请中长期低息贷款;四是划出区段以BOT方式供国内外的大开发商投资开发;五是可出让、出租港区内的部分岛屿或外高桥及浦东沿岸部分码头用地。

(3)发展集装箱门到门运输体系,运输合同可直接到外高桥交接,不再经香港和神户中转。同时货物的作业方式可采用面向海洋,水水中转,以改变所有货物进出必须在黄浦江或长江内装卸的状况。

(4)延伸保税区政策,逐步向自由港政策过渡。如整个港区内的保税仓库可为转口货物提供整船货物寄存,免纳关税;外国投资者可参与港区内企业的合资,投资股份不限,也可以办独资企业,所获利润的汇出均不受限制;港区内可为客户提供资金周转和风险保障;本国居民可到港区购买免税商品,但限定购买的品种和数量;鼓励本国商品到港区内销售,不征任何国内税,但进入港区的国内商品不允许返回,等等。

(5)外高桥要创造条件集聚注册船商,办理面向世界各国港口的货运中转业务,并且为其

提供一系列配套服务。另外整个港区要建立一个为物流转口服务的产业,包括修造、折船业、疏通运输业、供水业(轮边供水)、仓储业以及后勤保障业等。

2)用足用好政策,集聚商品交易、期货市场,扩大贸易自由度,创造贸易环境,增加贸易机会,更有效地发挥国内外商务连接枢纽的作用。

(1)近期必须用足用好中央给予浦东的有关贸易方面的功能性政策,广泛吸纳全国各大外贸公司到陆家嘴或外高桥设立子公司。与此同时,在浦东集聚各类商品交易、期货市场;创办缺门市场,如钻石市场等;积极发展符合市场经济要求的新型批发业,使批发业在整个贸易中占有相当比例,从而使批发功能成为商务连接功能的一个重要组成部分。

(2)随着加入世界贸易组织的临近,浦东应率先扩大贸易自由度。其中包括:积极试办中外合资的外贸公司;如果条件成熟可以允许国外大的外贸公司在浦东设立分公司;或建立外商独资外贸公司;在不断完善国内商品期货市场的同时,可允许接受国外委托的代理期货业务,并且推动某一二个商品期货市场走向国际化等。

(3)创造一个宽松有序高效的贸易环境。第一,完善贸易法规体系和市场规则,确保贸易商公平竞争并有效地维护其正当合法的权益。第二,积极推广“无纸化”交易,利用现代电脑技术使贸易商和政府管理的电脑联网,以缩短有关文件的报批时间,提高贸易效率。第三,鼓励发展贸易咨询、商品储运、保险、检验、贸易仲裁等服务行业,提高贸易服务的专门化水平。并且通过竞争降低各种服务收费,使其保持在合理的价位上。第四,政府有义务免费向贸易商提供所拥有的涉及贸易的法律政策规定和相关资料,增强贸易政策环境的透明度。

3)以金融功能性新政策为策动力,以首创中国避税型离岸金融市场为突破口,按照三类银行并存,两种类型并举,两大业务并重的目标模式,形成金融产业规模,构筑离岸金融中心,以扩大金融影响力,提高国际知名度。

(1)近期必须做好外资银行在陆家嘴地区经营人民币业务的试点工作和陆家嘴注册的外资金融机构到浦西或外高桥保税区设立分支机构,以及在陆家嘴设立若干家外资或中外保险机构的实施工作。

(2)搞好证券市场和外汇市场的东移,创造条件开创中国第一个黄金市场。使金融市场在浦东形成一个较完整的体系。

(3)利用外高桥隔离和税收优惠的有利条件,构建避税型离岸金融市场。在该离岸区内,应实行自由外汇制度,放松外汇管制,实行兑换自由;放松其他金融管制;对单一离岸银行豁免存款准备金和保证金,减免离岸业务所得税,税率最好低于10%。

(4)在加强不同银行范围分类管理的前提下,放宽有关限制,大胆引入离岸银行机制。对一部分经过筛选的、国际知名度大、资信良好的外资银行和中资银行颁发在岸和离岸兼营业务许可证,以利用其境外网络扩充岸外业务。央行则按帐户分离对其进行监管。对不符合在国内开办在岸业务的境外银行应放宽限制允许或鼓励其到浦东陆家嘴或外高桥开办离岸业务。对专门从事离岸业务的中资银行的分支机构应从严审批;不具备办理离岸业务的中资银行只能从事在岸业务。

(5)开办两大离岸业务,扩大离岸金融中心的业务容量,形成一定的功能能级。第一大业务为以离岸方式融通境外外汇资金,包括吸引国外大公司、投资者的存款,将离岸资金拆放海外同业,参与境外同业资金营运和海外政府债券投资,办理转口贸易业务的海外在途资金及相关国际结算业务,开办中国海外企业的存贷款业务。第二大业务为率先开办境外人民币存放、

拆借、保值、兑换和买卖业务,使每年流入境外的百亿元人民币回流。

4)重新规划制造业功能分区,制定符合目标模式的产业政策和投资指南,改变现有开发方式,加大引进、消化、吸收及创新的力度,形成产业群和技术高地,树立现代化制造业和集约化生产方式的样板,增强商品的国际竞争力,开创中国第一个现代化制造业中心。

(1)在规划上将金桥和张江合并为一个现代化制造业功能区,形成从科学研究(技术引进)→中试→小批量生产→成批生产的链条,增加商品的科技含量,同时真正确立集约化的生产方式,在引进创新和自我开发并举的基础上提高商品的档次和竞争力。

(2)鼓励跨国公司在浦东生产名牌商品,对其所生产的技术先进、国内空白、属创业性的商品允许内销。国内新兴产业处于起步阶段,尚无竞争能力时,区内外资同类企业的商品要高比例外销,当国内同类商品技术成熟并具有与之抗衡能力时,则应取消外销比例,以锻炼国内工业生产的竞争能力。

(3)在继续实行原有税收优惠政策的同时,要完全落实出口商品的退税政策;减化来料加工核销方面的手续;推行加速折旧政策。建议折旧期为5—10年,优先行业可3年折完,每年折旧率为33.3%,电脑和办公自动化设备,则可允许在1年内折完。

(4)改变目前仅有的批地开发方式。对需要大面积厂房的新投资者,只要满足以下4个条件中的一个,即可申请优惠租地或租用厂房。这4个条件是:a)能加快新型工业进程或明显提高现有工业档次;b)能提供需要高水平技能的就业机会;c)没有一定的场所不可能在浦东发展的高新技术产业或计划;d)不能在标准厂房生产的特殊项目。

(5)当从事高新技术产品生产经营的外资企业遇到资金困难时,浦东的中资金融机构可以向其提供融通资金的便利。

3. 适用于推动整个浦东的主要功能和辅助功能开发的对策措施

1)合理规划功能配置,突出各主要经济功能的特色,明确投资和产业集聚方向,使浦东、浦西各主要功能相互协调并有机地组合在一起,以便发挥综合作用的作用。对跨国公司的生产性项目,以及涉及金融和贸易的功能性项目应优先配置到浦东的三大重点小区。为防止投资分散化趋势的加剧,应严禁浦西再大规模地上金融或贸易大楼项目,并禁止随便使用金融或商贸中心的名称。另外对新引进的外资金融机构或国内金融机构和贸易机构,首先鼓励其到浦东落户。对南、北外滩的开发要暂缓。

2)继续完善浦东辅助功能的开发。除了目前已启动或正在启动的空港、信息港以及“四个一工程”以外,必须加快地铁二号线和人行过江隧道的建设。同时要开发教育功能、文化娱乐功能、休闲功能和绿化功能等,以良好的辅助功能吸引主要功能产业的东移。

3)实行管理体制的创新,以提高管理和服务效率。首先改变现在浦东新区政府格局,赋予其更大的权力,包括:可以规定将有关法律放宽实行,有权对外资企业进行审批,办理出入境的审核,减免税核准以及对外宣传等。其次要转换管理职能。对微观经济活动一般不予干预,主要由市场调节。新区政府的主要职能是制定法规条例、产业政策、投资指南并加以实施;搞好宏观调控;把握土地供给阀门;编制财政预算,搞好税收征管,完善基础设施,建立社会保障体系,提供信息服务,维护社会治安,防火防灾等。通过履行这些职能,为浦东功能的开发以及有效发挥作用创造一个宽松安全的外部环境。

综上所述,只要我们思路对头,方法得当,并敢于在实践中大胆探索,就可以在浦东的功能开发上实现新的突破,并尽早将浦东建成中国对外开放的龙头,21世纪的现代化新城区。