

近期加快浦东新区经济发展的思路研究

——周国平——

一、浦东新区进一步开发开放所面临的国际国内环境

自1990年4月中央宣布开发开放浦东以来,新区经济高速增长,基础设施建设全面铺开,重点小区开发初见成效,成为世界瞩目、国内关注的快速发展区。

4年来新区经济之所以能够出现快速发展,主要是由于国际资本流动大背景看好的环境效应、国内经济快速增长的增长效应、浦东新区优惠政策实施的政策效应和市政府及新区管委会大力促进新区开发建设的工作效应共同作用的结果。总的来看,前4年浦东新区经济发展所面临的环境是机遇大于挑战。

一是世界经济发展出现重大转折的机遇。这些重大转折包括:①世界经济重心开始向亚太地区转移;②世界经济的新增长点逐步向高新产业转移;③海外投资结构出现升级,对华投资的试探性阶段即将结束;④跨国公司全球经营战略发生转变,以获取廉价劳动力和税收优惠为目的中小资本的次区域合作开始退居第二位。这些转折将使浦东和上海在80年代次区域合作中尚未发挥的潜力得以充分发挥。

二是全国建立社会主义市场经济新体制的机遇。“十四大”以后,全国建立社会主义市场经济新体制的步伐大大加快。这有助于促进各地区和各部门经济运行机制的转换、打破和消除条块分割与不平等竞争,加速全国统一市场的形成,从而有利于浦东率先实现与国际市场接轨和发挥长江流域经济发展龙头的作用。

三是中国进一步扩大对外开放的机遇。今后几年,香港与广州80年代所形成的经济走廊将逐步拓展为香港——武汉——上海经济大三角。浦东作为大金三角的一极和长江黄金水道的最前沿地区,将在沟通三角循环和长江流域对外交流方面发挥日益重要的作用。同时,今后我国对外开放的目标将从出口导向的外向型目标转变为进出口平衡的“中性”目标。这一转变将促进我国进出口贸易大幅度增长,使浦东金融贸易功能的发挥获得前所未有的良机。特别是今明两年我国面临“复关”的形势,有可能在扩大对外开放上迈出大步,这将为浦东扩大对外开放的深度和广度提供难得的机遇。

但是,在出现上述机遇的同时,今后几年浦东经济发展将面临五大挑战:

一是国际资本流向发生变化的挑战。由于世界经济开始复苏,欧洲统一大市场对国际资本的大量吸纳和东欧与独联体国家资金需求膨胀,国际资本的需求量大量增加;但由于美国“双赤”局面难以消除,日本“泡沫经济”的震荡所带来的破坏以及德国统一造成的困扰,世界三大资本输出国的对外投资能力大大削弱,全球资本供应已开始趋于短缺。加上亚太、拉美和中东地区经济快速增长,形

成新的投资热点,国际资本流向出现明显的分流趋向。这将会对今后浦东新区进一步扩大利用外资带来严重影响。

二是国内各省市竞争性的发展挑战。在中央提出把上海建成国际经济金融贸易中心和使浦东发挥长江流域经济发展龙头作用的目标以后,国内一些省市也纷纷提出要建成全国或区域经济中心的口号,并在城市建设和吸收内外资上采取了实质性措施,制订了更加优惠的政策,形成咄咄逼人的竞争态势,相当一部分资金有可能向周围和内地省市分流。

三是宏观经济改革带来冲击的挑战。今后出台的宏观经济改革使浦东新区原有的政策优惠程度受到一定影响,新区与内地政策“落差”大幅度缩小。关且,税制改革和汇率并轨使一部分外资企业蒙受了较大损失,导致大量的外商投资出现观望,吸引外资速度减慢,一些中小资本已开始向海外转移。因此,若不及时采取措施,近期内有可能影响浦东开发的进程。

四是宏观政策调控的挑战。这次宏观调控政策已使国内省市和中央部委投入到浦东的开发建设资金被大量抽回,银行信贷资金投放受到严格控制,新区开发建设资金开始出现紧张。今后几年,通货膨胀的压力很大,中央将不得不继续实行较紧的货币政策。在这种形势下,浦东开发建设有可能面临严重的“供血不足”危机。

五是“复关”的挑战。今明两年中国有可能“复关”。“复关”将使浦东新区现存的优惠政策在实施统一的非歧视原则和国民待遇下进一步淡化。并且,关税进一步降低和国内市场的进一步开放将会对新区高新技术产业和作为新区主要经济增长点的替代进口产业的发展造成严重冲击。

因此,与前4年相比,今后几年浦东新区经济的总体环境将是挑战与机遇并存,有些方面挑战将有可能大于机遇。在这种背景下,如何适时调整经济发展思路,再造新区的总体竞争优势,寻找新的经济增长点,成为近期保持和进一步加快浦东经济发展的关键。

二、近期浦东新区经济发展的指导思想和重点

根据前4年浦东新区经济发展的状况和今后几年可能面临的形势,我们认为近期浦东新区经济发展的指导思想是:全面率先建立社会主义市场经济新体制,理顺新区内部的各种机制,以贸易发展为重点,进一步开拓金融贸易功能,加快建设步伐,扩大对内对外开放,形成新区新的竞争优势和经济增长点,推动新区经济的进一步持续、高速发展。具体发展思路是:

1. 率先建成社会主义市场经济新体制的框架,实现浦东开发目标模式的转换,再造新区优势。

前4年浦东开发实际采取了一种类似于开发区的目标模式,主要工作重点放在了制定各种“比特区还特”的优惠政策上,在建立社会主义市场经济新体制方面明显滞后。这是造成新形势下浦东新区经济发展推动力不足的根源。从今后看,经过前几年地区间相互攀比和政策优惠的层层加码,地方政府进一步扩大政策优惠的余地已越来越小。各地区吸引外资的能力将越来越取决于能否提供完善的市场机制和公平竞争的市场环境。同时,随着中国市场化改革的深入和“复关”的来临,地区间政策差距的拉平将成为不可逆转的趋势。虽然对浦东来说,由于其特殊的地位,中央有可能继续给予一定程度的扶植和优惠,但不可能形成深圳、海南等特区80年代所形成的对内地那样大的政策“落差”。而且,随着各地区改革、开放和发展的深化,中央政府地区倾斜政策对推动区域经济超前发展的作用已越来越弱,80年代以政策优惠来促进经济增长的发展道路已经逐步走到尽头,依靠特殊政策实现发展的开发区模式已不再是谋求区域经济发展的最佳选择。从全国看,90年代经济发展最快的地区将是经济市场化进展最迅速的地区。因为在市场经济体制下,资源将向市场机制最完善的地区集中。谁先改革,谁的步子大,谁就会赢得优势。浦东新区应率先在全国建成社会主义市场经济新体制,实现从政策优势到机制优势的转换。通过形成新的机制“落差”,重构新区的竞

争优势,为新区经济的加快发展提供新的推动力。

2. 进一步深化“东西联动”含义,促进浦东新区新优势的形成。

过去由于担心东西改革的不平衡会带来混乱,因此,在推进市场化改革方面,东西联动的重点往往放在浦西,浦东的改革实际上向浦西看齐。这种联动方式是采取依靠政策优势发展的开发区模式相一致的。今后随着浦东开发目标模式的转换,东西关系需要做到适当的调整,东西联动的重点应当从浦西移到浦东,通过采取“以东带西、先东后西”的策略和“整体推进、综合配套”、“一体构成、逐步完善”的方针,大幅度地加大浦东改革的力度,使浦西的改革向浦东看齐。在重大改革措施的实施上,先在浦东试点,然后再向浦西推广,力争使浦东的市场化改革走在全国的前面,使浦东真正成为90年代中国改革开放的试验区,促进浦东新的机制优势的形成。

3. 重点扶植和促进贸易发展,形成新区经济发展的新增长点。

前几年由于采取依靠特殊政策发展的开发区模式,因此,对一般性工业项目的吸引较大,而对贸易功能的发挥失去了机制依托。今后,应当将贸易作为近期新区产业发展的重点和突破口,重点扶植贸易特别是转口贸易的发展,以贸易带动金融和其它产业发展。通过超前发展贸易,形成新区经济发展的新增长点,实现金融贸易功能开发的实质性突破。

4. 尽快理顺新区内部的四大机制,提高新区开发与发展的速度和质量。

过去4年,由于新区处于开发建设初期,各项工作都在探索当中,因此,新区内部的土地开发机制、投资机制、国营企业管理机制和政府行政管理机制未能及时理顺。由此带来了政府土地收入难以回收、开发效率难以提高、政府在规划和劳动力配置方面的政策意图难以保证、重大市政建设投资资金不足难以解决、“东事东办”的要求难以体现、政府与开发公司之间的关系难以规范化等一系列问题,影响了新区开发开放的速度和质量。鉴此,必须将理顺四大机制作为近期加快新区经济发展的一项重要工作来抓。要从建立和完善社会主义市场经济体制的角度出发,按照市场化、系统化、规范化和国际化的要求,理顺新区内部的各种机制和关系,建立起统一规范的管理机制和多元高效的开发机制,促进新区经济健康高效地发展。

5. 树立开发开放新形象,保持海内外投资信心。

实现新区发展由政策优势到机制优势的转换,并不意味着淡化新区现有的政策优势。相反,在当前新区社会主义市场经济体制尚未建立,而国际国内环境的变化已经使新区的开发开放受到影响的情况下,应当进一步向中央争取更大的优惠。并且,在贯彻“西靠东、东靠特、五靠六”方针的基础上,设计和尽快向海内外推出一批开放度更大、形式更新颖、更具有吸引力的政策和措施,吸引更多的客商到浦东来投资。与此同时,更广泛采取新的筹资方式,增加融资渠道,进一步加快新区建设步伐,创造新的开发形象,以增强海内外对浦东开发的信心,保持浦东开发开放的大旗不倒。

三、近期加快浦东经济发展的对策和措施

1. 全面放松政府对经济的管制和干预,创新新区企业自由投资、自主经营、自我发展的环境。

近期内,应贯彻与国际惯例接轨的要求,重点实施下述改革:①全面割断新区企业与行业主管部门的行政隶属关系,废除企业行政级别制度,打破企业跨部门、跨地区、跨行业经营的限制,率先实现向“无上级主管部门、无行政级别、无经营范围和行业、部门、地域限制”的“三无”企业转化;②从现在起,新区内凡是国家法律、法规和地方政府没有明文禁止的、有利于生产力发展的生产经营活动,均应允许企事业单位、团体和个人经营,大胆试验;③废除企业审批注册和验资制度,实行企业直接登记制;④改革投资项目立项审批方式,实行竞争型(经营型)投资项目登记备案制度;⑤改革税务申报制度,取消税务专管员,实行企业纳税的计算机管理,强化税收稽查,设立税务法庭,实

施对偷漏税的重罚制度；⑥开放个人投资，允许区内居民自由与他人合伙经营和投资，实行契约自由，强化契约立法和纠纷仲裁工作；⑦积极创造条件，逐步废除企业破产审批制，实行破产登记制度，真正使新区成为与国际接轨的自由经济区，使新区在建立自由经济制度方面走在全国的前面。

2. 全面推进现代企业制度改革，建立和发展相应的配套环境，构筑新区市场经济制度的微观制度的微观基础。

浦东的现代企业制度改革要按照与浦西快一步、高一层的要求来实施。为此：①从现在起，凡在新区新开办的企业，原则上都应按国际通行的公司法和企业法管理框架，建成规范化的公司制；②新区内原有企业，应力争在明年底以前基本完成向股份有限公司、有限责任公司和股份合作制的转换，建立起混合产权制度。在方式上，可实行“以点带面”和先转制、后规范；③年内设立新区产权登记交易中心，并投入运行。同时开放和鼓励境内外法人和自然人到新区参与产权转让，力争在今明两年新区一半以上的长期亏损或濒临亏损企业通过拍卖、兼并和租赁等商业化经营方式实现资产转让；④大力推行国有企业法人之间的相互持股，推动国有资产存量流通搞活；⑤废除依靠行政方式监督国营企业经营行为的做法，实行按国际惯例，在建立与国际接轨的统一财务制度的基础上，由专业会计事务所对企业国有资产的营运状况进行定期和不定期审计的制度，促进国有资产的保值和增值；⑥取消财政预算内企业，不再对企业经营性亏损进行补贴；⑦逐步推行企业加速折旧制度。

在实施上述改革的同时，要在有关配套环境方面推出相应的改革与发展措施，支持现代企业制度改革，并为新区经济的进一步发展创造条件。近期内，重点是推出实施下述措施：①培育和建立整理市场，废除在中型企业厂长经理委任制，实行社会公开招聘。今明两年，可先试办有形市场，建立厂长经理个人业绩档案检索中心，待产生影响和实现观念转变后，再向无形市场发展；②大力发展市场中介组织，允许国外著名市场中介组织进入浦东，积极发展中外合资、合作中介组织，鼓励外省市和本市机关、团体、企事业单位到浦东组建中介机构，力争培育出一批权威的、具有国际影响的市场中介组织。今后几年可先重点引进和试办4—6家外资中介机构，带动新区中介组织的发展；③建立新区市场管理委员会或公平交易局，负责制订或参与制订有关市场交易的法规、规章，监督市场主体的交易行为，制止垄断和不正当竞争行为。同时，迅速引进国际通用的市场交易制度，形成与国际惯例一致的规范化市场运作规则，建立完备的市场法规体系，树立公平与公正的市场形象；④按照“总体跟进、局部超前”的思路，深化新区社会保障改革，建立统一的社会保障管理机制，实现新区待业、养老、医疗保险金和住房公积金的统筹。年内应争取将这项工作完成。

3. 以转口贸易为重点，大力拓展新区对外贸易，创造经济发展的新增长点。

当前，重点要做好三方面工作：

首先，要强化外高桥保税区的转口贸易功能，逐步使外高桥保税区成为世界贸易签约和订单中心、保税物资的现货和期货交易中心以及上海和长江三角洲地区出口生产企业加工出口中心。为此，近期内，一是要允许进区的外贸公司仍享有进出口代理权，批准若干家有实力的公司拥有外贸收购和代理权，允许区内企业接单委托区外企业加工后直接出口，并享有出口退税；二是要修订现行的保税区管理办法和海关监管条例，允许境外物资自由进出保税区，区内物资自由流动，转口货物在区内储存不受期限限制；三是要创造区内宽松的金融环境，允许各种货币在区内自由兑换，允许人民币和美元在区内同时流通；四是要允许国外中小金融机构来区内开办离岸金融业务；五是要建立区内期货市场和现货市场交易所，并与全国保税仓库形成市场网络，使保税区成为国内外市场接轨点，在适当的时机向国内大中型企业开放；六是要允许各类有信誉的商业机构进入保税区，包括外商外贸公司、跨国公司、港澳台公司、境外中资公司、境外合资公司、三资企业、国内省市和中央

总公司,以及本市外贸公司、工贸公司和其他经销机构在保税区设立外贸公司和代理公司,并享受优惠政策,促进建立海内外销售网络,实现借船出海;七是要允许保税区与浦西、浦东及各地出口企业和以进口组装为主的企业联网,建立起供销网络。

其次,要大力拓展整个浦东新区对外贸易,强化浦东国际贸易功能。主要措施是:①吸引外省市和中央各部委外贸(工贸)公司来浦东设立分支机构,并允许其设立独资外贸企业;同时给予外省市或中央部委在浦东的大型企业外贸经营权;②在保税区外试办1—2家中外合资、合作外贸公司,外资企业与新区内有外贸权的企业参股,联营从事进出口贸易;③吸引国内试办综合商社总部或分支机构驻足浦东;④争取有一批有实力的新区、浦西和外省市企业实现联姻,并以新区外贸公司为基础,按照技工贸结合、商贸结合和内外结合的要求,起步组建1—2家国际化的综合实业集团公司和大型商社;⑤选聘海外华人、留学生和各类出国人员,并利用国际销售渠道,开展商品推销代理业务,建立海内外销售网络和中介服务机构,沟通信息,逐步形成有竞争力的海外销售网络;⑥实行出口配额招标分配,并加快贸易立法,提高贸易政策透明度,让新区各类外贸企业都能够公开、平等地开展竞争。

第三,要大力促进金融与贸易的融合,进一步推动新区对外贸易的发展。可以考虑在上海与国内省市(特别是贷差省市)之间互设地方银行分支机构,并自带信贷盘子,让外省市在沪地地方银行分支机构利用带来的信贷盘子吸收上海地区存款,对口支持本省市在上海的外贸企业、出口生产企业和途径上海的转口贸易。这既能促进浦东和整个上海对外贸易的发展,又可带动浦东和整个上海金融业的发展,促进上海金融中心的形成。

4. 进一步扩大对外开放力度,树立新的开放形象。

当前在外商投资已出现观望的情况下,进一步推出更具吸引力的引进外资措施,树立更为开放的形象,对于保持和进一步加快浦东开发建设速度具有特殊重要的意义。为此建议:第一,在办好已有外资金融机构的基础上,近期内再设立一批外资银行和外资保险公司,并试办外资证券公司、外资产信评估公司、外资金融期货公司和1—2家较大的外资投资公司;第二,积极争取中央支持,允许在浦东注册的外资银行经营离岸金融业和在全市三资企业范围内试办外资银行经营人民币业务;第三,允许外商购买国有企业股权,收购和兼并国有企业;允许外商对国有企业通过租赁、承包等形式进行改造;第四,全面放开船舶和海关检验的代理业务,允许中外合资和外商独资经营多种类型的代理;第五,试办1—2家中外合资外贸公司和2—3家外资会计、律师事务所,逐步推行律师代理制;第六,取消对外商投资企业规定产品外销比例和产品国有化程度的做法,向国际惯例靠拢;第七,进一步加强与国际著名跨国公司的联系,加大招商力度,增设一批海外招商点;第八,在扩大向海外发行B股、H股、DR股和积极采用BOT、BOO、BT等方式利用外资的基础上,进一步按国际惯例,引进外资基金会,吸收国外机构投资;并且,探索和发展利用信托、基金等形式吸引外资的新方式。例如,可考虑通过目前三个开发区内的投资项目组建成股份公司,发行可转换债券,定期上市的方式,在台湾建立浦东开发基金,扩大吸引港、台资金;第九,进一步采用保留土地和价格优惠的方式吸收国外跨国公司到浦东来投资和从事成片开发。可划出一片土地,吸引新加坡等国家的跨国企业和企业团组来进行综合开发和经营,建立类似于苏州工业园区的开发区;第十,进一步放松外商出入境手续,在外高桥保税区内实行“落地签证”。除此之外,今后浦东还应将单向引进国外跨国公司的推进战略转变为组织国内大集团到国外投资和引进国外大跨国公司到国内投资的双向推进战略,进一步确立浦东在对内对外开放中的新形象和新地位。

5. 开拓新的筹资渠道,进一步加快新区建设步伐。

资金问题是影响到今后几年浦东开发的最大制约因素。近期内,解决浦东新区开发建设的资金

问题可以从下述五个方面着手：

一是增加新区政府用于基础设施建设的资金来源。这方面可以采取以下措施：①改变过去土地使用权全部由新区政府以低价一次性出让给开发公司，开发公司从事开发后再由开发公司转让给客户的做法，对部分土地实行由政府借钱直接从事小区的开发和批租，或以委托的方式将土地交开发公司开发，开发以后，土地再交还给政府，由政府统一组织土地批租的新方式，保证政府土地收入的回收。当前，可先从新开发的土地起步；②对开发公司的土地批租收入实行部分统筹。统筹后的资金既可拨作新区市政府建设专项基金，也可与吸引的各方游资和海外低息贷款捆在一起，建立城市开发建设基金，用来滚动使用或从事投资经营；③改变目前浦东开发公司的税收上缴到浦西税务局的体制，实行开发公司税收就地地上缴，作这浦东的财政收入，用于新区的建设。

二是以政府投资引导，吸引社会资金参与基础设施建设。具体方法是：①对一些投资额不大，企业又愿意承担的项目，以招标形式，由有实力的企业和企业集团去承担；②允许建设项目开发公司实行股份制，发行股票，扩大筹资渠道，加快建设步伐；③以政府投资为引导，成立重大市政府项目开发公司，从事开发经营，以项目养项目；④采用 BOT、BOO、BT 方式吸收外资，将部分土地开发经营与基础设施建设捆起来，综合开发和经营。这一方式也可推广到利用内资上。

三是建立浦东投资开发基金，充分吸收居民手中的闲散资金，用于浦东的开发建设。这一基金可以向浦西和国内省市开发，并可上市交易。

四是充分发挥银行等金融机构在为浦东开发建设提供投融资中的作用。近期内，应当：①大力促进浦东现有银行发展为规范的商业银行，加快城乡信用社规范化的进程，并抓紧筹建浦东城市合作银行，扩大其融资能力和存贷款规模，使其在浦东建设中发挥更大的作用；②积极争取中央支持，逐步推行资产负债比例管理，加强资金供应能力；③增强浦东开发银行对浦东开发的支持。鉴于一季度浦东开发银行因吸收存款不足导致信贷盘子没有用足的情况，当前应帮助其在浦东大力发展网点，快速增加吸收存款，并使此新增的部分贷款，对应用于浦东建设；④针对上海在境外投资企业有着大量闲散资金的情况，充分利用招商银行浦东分行可以开办离岸金融业务的条件，大力发展离岸业务，吸收境外单位的闲置资金，用于支持浦东的开发建设；⑤进一步探索通过“三资”企业借款为浦东发展筹措资金的新路。

五是通过浦东新区国有资产经营公司投资控股方式来控制一批外地企业，为浦东新区开发建设服务。近期内，应争取收购 1—2 家外地中型上市企业，增加其对浦东新区的投资。

此外，近期内还要在改革行政管理体制，加快小区开发，规范土地市场和加快规划编制上迈出新的步伐。