

90年代上海经济发展的目标与对策

石良平 金保华

上海在面临严峻挑战的形势下进入90年代,这种挑战主要表现为:(一)国际经济区域化、集团化的趋势,造成了上海吸引外资和出口贸易的重重阻力;(二)国内产业同构化和地区行政性封锁的格局,使上海产品在国内市场上的占有率下降;(三)上海自身存在的城市老化、结构失衡、财政负担加剧等矛盾已到了困扰经济进一步发展的地步;(四)1990年正是全国出现市场疲软、速度猛跌、效益速降的经济最困难时期,上海比全国有过之而无不及。

但是,90年代上海也充满着时机。中央宣布开放开发浦东为上海注入了迈向现代化的新的生机。因此,在进入90年代的开端,应该对上海的经济现状与发展的可能性做出冷静的分析与判断,并对90年代上海经济发展的目标与对策做出可行的定量测算。

一、90年代上海经济发展的基础分析

十年改革,上海的经济实力稳步增长。从1979年到1989年,上海国民生产总值从286亿元增加到697亿元,增长1.4倍;人均国民生产总值从2568元增加到5489元,增长了1.1倍。经济的增长促使投资活动空前活跃,全市年固定资产投资额从35.58亿元增加到214.76亿元,增长了5倍;十年(1980—1989)共新增固定资产1251.45亿元;改革造就了一个繁荣的市场,全市社会商品零售总额从1979年的76亿元增加到1989年的353亿元,居民的消费水平日益提高,吃、穿、用商品的购买空前活跃;进出口贸易和引进外资的增长更为迅猛;以工业为主体的单一的产业结构得到明显改善,工业占GNP比重从75.6%下降到60.8%;而第三产业的比重则从1978年的18.6%上升到29.6%;第三产业内部,也打破了由商业“一统天下”的格局,已初步形成以商业、金融保险业和运输邮电业三足鼎立的多元化结构;工业内部的行业结构高度化进程正在加快,组装工业、机电一体化和高技术工业比重逐步上升。但是,在经济增长的同时,80年代上海经济存在着的三大摩擦目前并没有多大改观。

(一)城市功能与产业结构演进的摩擦。作为一个城市经济,其城市功能的发挥和产业结构的演进是一个相互关联不断递进的过程。按照城市经济发展的规律,高效益的经济增长一方面带动经济的结构递进,实现行业结构高度化并直接面向世界产业经济;另一方面,不断更新和完善城市经济功能,使之和高度化的产业经济相匹配,形成城市经济的良性循环。然而,上海几十年的经济发展始终没有完成这一循环,计划经济的锁链把上海经济和城市功能完全割裂。80年代中期,上海的投资开始向非生产性项目倾斜,其比例曾达到46.4%,给上海的投资环境改善带来希望。但到了80年代后期,上海的经济格局似乎又开始走回头路,第三产业出现徘徊局面,经济增长仍然受到城市功能的严重制约;交通、通讯、水电气以及金融、商业、服务、贸易等全面滞后,工业污染日趋严重,城市功能与产业结构演进的摩擦已成为90年代上海经济发展的主要障碍。

在上海,城市功能与产业结构的摩擦主要体现在第二产业和第三产业的相关性及协调性。80年代,第三产业比重有了很大提高,但仍没有达到历史水平,并且调高的产业面很

窄, 第三产业增长中约57%是由金融保险和交通邮电业提供的。上海市1981年和1987年投入产出测算表明, 上海第一、第二产业对第三产业的依赖程度正在不断加强, 因此, 加快第三产业的发展, 不仅是消除磨擦的良药, 也是上海经济走向多功能中心城市的必由之路。

(二) 工业体系内部磨擦。解放以来, 上海工业经济迅猛发展, 到1989年, 上海工业总产值达1515亿元, 占全国6.9%, 财政收入297亿元, 占全国10.2%, 工业部门几乎覆盖所有行业门类。几十年来, 上海工业为全国经济作出了举足轻重的贡献。然而, 上海工业的高速增长不仅给上海城市带来一系列负效应, 而且也使工业体系本身造成种种磨擦。纵观上海工业发展的历程, 一个显著的特征就是外延扩展、自身完善, 上海事实上走了一条粗放型的工业发展道路, 这一战略在工业化初级阶段是必要的, 但一直沿用这一战略则会酿成恶果, 其主要表现在:

1. 工业追求自身完善导致非效益增长。表现在: 一是对低效益的产品和行业的发展制约不力, 也没有形成吞并低效益和无效益的企业的机制; 二是有利于本地区效益提高的专业化协作和产品配套能力不强, 代之以低效益的自我完善和配套; 三是每个企业、乃至每个行业都存在着自我外延扩展的强烈动机, 形成低效益外溢的恶性循环。

2. 主导行业非主导引致经济技术联系断裂。主要体现在: 一是围绕优先发展的最终产品, 没有形成专业配套体系, 企业按专业化重组的进程缓慢; 二是装配工业和原料工业之间缺乏与之先进程度相近配的紧密型的中间产品工业, 元器件、半制品、模具制造等行业在供需两头都存在不同程度的工业技术性断层; 三是80年代大量引进的生产流水线, 没有相应的关联行业对其零部件、半制品的供给提供国产化配套, 只得长期依赖进口, 形成进口替代循环的堵塞。

3. 工业结构高度化进程缓慢。工业体系内部没有层次性递进, 宏观政策鼓励“鞭打快牛”、“共同发展”, 投资和贷款没有明显倾斜重点, 企业缺乏技术改造动力, 行业结构低水平重复, 和国际先进产业结构的差距越来越大。主要原因在于: 一是宏观投资平均化使得高技术的消化吸收及其发展受到根本限制; 二是高技术吸纳机制不完善, 没有形成工业、科技、贸易等多方结合的紧密型、实体型联合攻关; 三是从事高技术产业力量分散, 没能很好地组织起来, 形成集团优势。

4. 工业投资效益明显下降, 技术进步停滞不前。1979~1989年上海工业固定资产投资增加9倍, 远高于工业总产值增长, 同期资金密集型企业产值比重直线上升, 到1989年已占全市独立核算工业总产值的40.3%, 但是资金贡献率仅占20%, 庞大的资金投入并没有换来较高的产出。80年代上海工业技术进步贡献率为32%, 这与上海雄厚的技术优势也难以匹配。揭开上述低效率的深层原因: 一是生产技术开发应用太低, 科技人员没有技术革新的动力, 造成技术荒废、人才放空; 二是“技术进步也是生产力”的观念薄弱, 大部分企业领导狭义地理解只有资金是唯一的增加产量的最佳手段, 这一观念使工业更趋粗放化; 三是宏观上没有科技应用的机制和具体措施, 仅流于形式和宣传。

(三) 整体优势发挥与体制的磨擦。从立足本世纪末乃至21世纪上海振兴的高度, 审视上海现有的发展环境和条件, 上海的整体优势和潜在能量仍然令人鼓舞。然而, 这种优势的整合需要一个完善的经济体制予以引发。这一体制应具有如下两个功能: 一是科学、完整的规划、计划功能, 把城市功能和经济功能有机地结合起来, 形成良性循环, 同时充分引入市场法则, 在计划指导下, 极大地发挥其“无形的手”作用; 二是符合经济内在发展规律的宏

观经济调控功能,利用法律、行政手段,有效地调整和控制现实经济运行,实现预期的目标。上海目前要实现上述体制转换,尚存在几大障碍:第一,集中型经济管理体制与高度专业化社会大生产不相适应,各级行政机构层层管理企业,阻止了企业面向市场、面向高度化专业协作的动力,行政命令割裂了经济内在联系和要求;第二,计划和调控合二为一削弱了市场法则的有效发挥,企业感受不到市场的灵活多变性,始终处在计划指标的无形控制下,难以发挥主动性和市场参与积极性;第三,重计划轻规划延缓了产业转换和高度化的步伐,短期计划与长远规划往往出现矛盾;第四,动力机制的设置运行被行政命令所掩盖。

制定上海90年代经济发展目标,必须以减缓上述三大磨擦为前提。

二、90年代上海经济发展战略目标选择

90年代是上海跟上世界经济潮流的关键十年。在这十年中,上海必须坚定、果断地抓住开放开发浦东这一不可多得的良机,充分有效地引发出上海的整体优势和潜在能量,争取90年代上海经济的腾飞。

本世纪末,上海发展的总目标是:初步形成6340平方公里的大上海都市圈,把上海建成全国(大陆)最大的开放型、多功能、现代化经济中心。在此基础上,争取到2020年初步形成以上海为核心、长江三角洲大中城市为基础的世界级巨型城市带,从而成为太平洋西岸最大的经济、贸易中心之一。

根据上述总目标,考虑浦东开发增量和上海经济起飞的可能性,我们预计上海90年代国民生产总值年均增长率为9—11%(80年代为9.1%),2000年总量达1780—2175亿元(上限值中包括浦东增量约400亿元),人均GNP3000美元左右,达到亚洲“四小龙”成龙年代的水平。在上述经济增长率前提下,我们把上海经济发展目标分解如下:

(一)关于城市功能目标。历史告诉我们,城市功能的完善是城市经济得以迅速发展的关键,作为发挥城市功能主体的第三产业不发达,城市的开放型与现代化都无从谈起。

根据有关定量目标及其分解,同时考虑到各产业和行业之间的投入产出关联,以物价年递增率5%和工业总产值年递增率(不变价)4%匡算,运用我们设计的《计算机政策模拟系统》进行多目标、多方案比较,计算出2000年上海宏观经济主要变量的目标值如下表:

表1:

单位:亿元人民币

	1989年		2000年		2000年比1989年年均 增长速度(%)
	绝对值	比重(%)	绝对值	比重(%)	
国民生产总值	697	100	1888	100	9.5
第一产业	30	4.3	38	2.0	2.2
第二产业	466	66.9	1074	56.9	7.9
工业	433	62.2	978	52.0	7.7
建筑业	33	4.8	97	4.4	10.3
第三产业	201	28.8	776	41.1	13.1
其中:商业	43	6.2	252	12.8	17.4
运输邮电	47	6.8	91	4.8	6.2
金融保险	63	9.1	224	12.7	12.2
公用服务	19	2.8	116	5.0	17.8

(二)关于开放型目标。在改革开放条件和大趋势下,上海中心城市的多功能发挥必然拓展到更广泛、更富有活力的国际经济空间,每一功能都必须与国外经济发生能量与信息的传递和转换,参与世界经济最高层次的竞争,以焕发大上海在国际经济舞台的青春与活力,进一步促使商品、劳务、资金、信息和现代化技术等在国际间的相互传递。到2000年,上海经济的外向度为50%。

(三)关于现代化目标。现代化是衡量上海经济先进程度的主要标志,这一目标要求上海具有与国际先进、发达的城市相媲美的先进工业技术、先进市政设施、符合国际标准和惯例的舒适先进的工作、生活和投资环境。到2000年,上海工业技术进步率将达到40%。

在90年代的上海经济发展目标中,浦东作为最大、最有影响的开发区,应具有特殊的目标优选地位。

要达到上述目标,除进一步进行经济体制改革以释放出改革效应外,还必须投入大量生产要素,根据《政策模拟系统》的测算,要实现上述目标,90年代所需投资额如下:

表2:

单位:亿元人民币

	1979年		1989年		2000年		2000年比1989年	
	绝对值	比重	绝对值	比重	绝对值	比重	年均	增长(%)
全社会固定资产投资	35.58		214.43		600.90			9.8
全民固定资产投资	27.13	100	175.38	100	479.00	100		9.6
其中:工业	12.55	59.4	110.54	63.0	281	59		8.8
运输邮电	1.93	9.1	11.65	6.6	32	7		9.6
商业	1.05	5.0	4.68	2.7	23	5		15.4
公用服务业	2.49	11.8	26.78	15.3	96	20		12.3

90年代需要累计全民投资2597亿元,相当于80年代累计投资的2.4倍,而投资年递增速度9.8%,比80年代19.7%低一半,这表明,90年代投资总额虽然较大,但其增长速度并不快。在充分开放条件下,我们可以充分利用国际游资进行经济建设。

三、90年代上海经济发展方案比较分析

在现有的条件下,根据上述经济发展目标,上海90年代发展的大思路至少应考虑这样几个发展要素:第一,城市空间发展的布局及其性质。第二,先导性产业的确定及其带动效应。第三,东西水平利益的均衡机制。

(一)关于上海城市空间发展的布局设想。上海城市空间发展的布局有两种模式,A模式是群星拱月形,即以上海中心城区为核心,周围形成若干卫星城或二级市;B模式是散点形,即上海仅仅是全国或长江流域城市群中的一个点,这个点就是中心城区。

A模式设计是考虑到二级市的人口规模和现有工业基础不断发展等因素,想通过市的建制对地区工业(包括大量迁入工业)实施经济管理权。这样,无形之中又给企业加了几层行政干预,同时,由于二级市都有对外经济联系权,势必产生摩擦,在某种程度上削弱上海与外省市的经济联系。

B模式的主要关键在于大量制定并运用经济法规和经济杠杆,对中心城市工厂搬迁、乡镇企业规模控制和引导、城乡区域规划等实行统一规划和宏观调控,只要大胆依靠经济法规这一强有力的法宝,坚决予以实施,同样能达到模式A所期望的目标。

90年代,上海的城市布局设想是:(1)在中心城区形成贸易、金融、房地产信息、行政管理为主体的金融贸易圈。(2)在中心城外,外环线以内,沿内环线形成面积270平方公里的高度化加工业和高效农业圈。(3)以外环线为周边向郊县辐射,通过高速公路和郊县快速干道,把零散的工业和人口聚集起来,同时形成几个各具特点的工业聚集中心;(4)通过高速公路、铁路、航空及现代化通讯手段全方位地与外省市乃至世界加强联系与合作。上述设想主要应依靠相应法规予以实施,主要包括一是区域规划法,规定上海经济发展区域划分,明确区域性质,规定相应区域的城市化布局等;二是中心城区工厂迁移法,中心城区工厂按其规模及产品性质迁入相应的规划区域。

(二)关于先导性产业选择。先导性产业对推动城市经济发展是至关重要的。解放以来,上海城市发展是由工业,其中特别是传统工业来推动的。显然,在当今世界经济潮流及技术革命影响下,工业推动已力不从心,唯一的选择只能从第三产业中去寻找。狭义的第三产业包括:商业、交通运输、金融保险、公用服务、房地产、技术综合服务、信息等产业,简称大贸易。

90年代发展大贸易是大势所趋,也是各界人士的共识。但究竟优先发展那些大贸易产业以及主导产业,如何带动其它产业乃至整个经济发展,尚需作进一步分析。80年代末,上海第三产业的支柱产业是商业、金融和交通运输。90年代将形成比较均衡的多元化结构,第三产业中公用服务、房地产将获得较高的增长率。这一多元化格局的形成有赖于主导产业的高增长及其高带动率。从上海投入产出相关度分析以及产业成长因素分析中可以看出,商业贸易中的批发业和转口贸易是理想的90年代经济发展主导产业。批发业和转口贸易发展首先将促进上海和全国乃至世界各地的经济合作,刺激河运、海运、铁路、港口等运输业的增长,更有效地发挥上海地理优势;其次,万商云集也将大大促进公用服务业和旅游业的增长;再次,批发业和转口贸易可以推动工业结构的调整,启动工业品市场走向全国乃至世界;最后,期货交易大发展将贯彻确立上海在90年代全国经济发展中心地位,并进一步拉动金融保险业和信息业的高增长。另外,上海批发及转口贸易市场的建立为房地产业也提供了广阔的前景。据测算,为了完成上述带动效应,2000年上海批发业产值与商品零售额之比,将比1989年增加1倍。因此,90年代上海应把批发业发展成为重点带头产业,充分利用开放浦东的优势,加强与外省市联系,加快批发业的增长,同时积极利用口岸优势和保税区政策,先吸引国内转口贸易,进而打入国际转口贸易市场。

(三)关于东西协调发展模式。浦东开发给上海经济发展带来空前机遇,东西协调发展是上海90年代发展的主线。但在具体设计东西协调发展模式时,事实上的不协调因素常常使设计者顾此失彼,陷入两难。主要困惑是如何正确认识两岸市民生活水准差异及其心理感受所带来的正负效应,并加以有效地设计和引导。

四、实现90年代上海经济发展目标的对策

根据90年代基础与目标分析,本世纪最后十年的产业变动及其内涵更新是十分剧烈的,实现这一根本性转折需要采取强有力的对策措施以及坚定的体制改革决心。

(一)投资政策坚决地向城市基本功能完善方向倾斜。要保证交通邮电、水电煤气、港口等城市生产服务体系的配套和完备,利用开放开发浦东的优惠政策和条件,统筹资金加快老城区基础设施建设,同时抓紧浦东新城区的详细规划,积极拓展其先发性城市经济功

能,塑造符合国际通例的投资环境和形象,为引发下世纪初新一轮外商投资高峰创造条件。

(二)在工业投资相对紧缺的条件下,更应集中使用、保证重点,切忌平均分配,以保证关键的行业结构顺利转换。上海工业投资重点主要有:第一,一大批进口流水线的消化吸收以及零部件的国产化配套;第二,新一代机电一体化产业和高档耐用品的进口替代性投资以及相关行业的带动性投资;第三,轻纺行业要以出口产品导向和高技术、高质量产品为投资热点;第四,重点选择一批应用价值高、有较强生命力的高技术产品,予以扶植性投资。

(三)在进行投资增量调整的同时,应加快工业行业结构的存量改组。主要目的是:坚决调整那些耗能耗料大、附加价值低、污染又较严重的行业,通过限制其生产规模,或通过征收能源、环境附加税等经济手段促使其减产并逐步转产;对一大批传统轻纺工业,除重点保证出口产品以外,要积极面向市场,面向消费者,合理调整产品结构和生产工艺,通过关、并、转等兼并方式形成富有较强竞争能力、具有较好经济规模的企业集团;在工业行业进行增量和存量调整的同时,要理顺各经济要素的相互关系,优化人流、物流的空间分布状态,调整企业在城市中的不合理布局,使之符合现代化城市所要求的最佳空间组合。

(四)大力发展批发商业。在社会商品零售基本趋于平稳的时候,应把商业发展的重心偏向批发业和储运业。组织本市大型骨干国营批发商业,辅之以工业销售集团和中小型批发业,在全国范围内从事商业活动,重点扩大与国内结构非同化地区的贸易额,通过与上述地区开展横向联系,启动全国性更大的贸易和商品集散,同时,通过大量批发活动,使上海成为全国各地区商品交换的基地和纽带。

(五)积极开拓房地产业。上海土地价值在全国首屈一指,发展房地产业拥有巨大潜力。90年代,上海应在吸收资金、提高土地效益这两个方面,充分发挥土地的商品属性,诱导房地产业的发展并形成一定规模。具体可从以下几方面着手:一是利用开放开发浦东的优势条件,先重点批租浦东新区的大片“生地”以及内环线、外环线地段的土地;二是尽快确定老城区的土地级差,在适当时候进行中心城区“黄金”地段的地产置换,最有效地发挥土地效益;三是加快住房改革步伐,扩大商品房规模效应,最终实现房地产业的全面发展。

(六)尽快实现体制转换与配套。实现90年代发展目标的关键是有效的政策导向和体制改革配套。近期体制改革的主方向是扩大经济市场化比重,以保证上海整体优势和各种潜能充分发挥:一是与产业结构调整相适应的产业管理体制应着重在政策、规划和监督上多下功夫;二是投资管理和分配体制应改变讨价还价和平均主义的弊端,投资分配必须服从从发展目标 and 产业调整计划;三是城市功能的开发和管理必须强调整体性和连贯性,做到一个规划、一套班子;四是建立有效的科技应用与管理机制,加强科技在经济中的促进作用,发挥全体科技人员的工作热情,投身于科技应用的现代经济发展潮流;五是改革企业管理体制,改变层层管理的行政方式,主要靠市场导向和经济法律政策引导企业;六是政府和企业的关系应逐步过渡到由税收等法律和政府控股公司实行宏观调控,企业相应地向股份有限公司转化,实行董事会和总经理管理体制,企业所有权和管理权明确分开,真正焕发出以追逐利润为主要目标的企业活力。

(七)浦东开发区的建设是一项巨大的系统工程,既需要大胆的创新精神,又需要详尽的科学规划,同时,在体制上也必须有大的改革。