

# 加快构建浦东新区经济运行的新机制

孙士民 刘 进 周少云 韩 曙

开发、开放上海浦东新区是一项跨世纪的系统工程。其根本目的就是要创造这样一个环境,使上海经济能够比较方便地与世界经济接轨,有力地促进这一地区乃至整个长江三角洲地区外向型经济的发展。其终极目标是要形成一个具有合理的产业发展布局、先进的综合交通网络、完善的城市基础设施、便捷的通讯信息系统以及良好的自然生态环境的现代化城市。

## 一、构筑浦东新区经济运行机制的思想内涵及其指导原则

目前的浦东新区,占地面积有350平方公里,是由黄浦、南市、杨浦、川沙和上海三区两县组成的。经过建国42年的建设,已形成了各业齐全的、城市化规模达60平方公里左右的(包括道路)新型区域。辖区内经济运行机制的基础格局是指令性计划占主导地位,三次产业结构以工业为主,其中国营大中型工业企业的工业总产值和利税总额分别占新区的72.7%和69.4%,而第三产业的比重较低。

未来的浦东新区,将是一个崭新的世界一流城区。这就意味着在发展浦东新区的过程中,必须打破现有的浦西延伸的管理模式,以适应发展外向型经济的要求。惟其如此,才能使浦东新区出现一个全新的格局。

重新构筑浦东新区经济运行机制,是一项长期、艰巨的系统工程。我们认为,这个经济运行机制,应该是以市场为基础,规划和产业政策为导向,宏观经济政策相调节,政企职责完全分离,充分发挥价值规律的作用。政府由直接干预经济转向间接管理经济,严格遵循国际惯例协调经济活动,使浦东新区的经济运行机制与国际市场相衔接。

在这个思想的贯穿下,构筑新的经济运行机制要遵循以下一些原则:

——结构合理原则。浦东新区内将建设五个功能各有侧重的综合分区,方向是集港口、仓储、外贸和转口贸易、出口加工以及金融服务等诸多功能于一体的综合性的对外开放区域。应使区域内的经济发展、产业配置结构以及区域功能的设计趋于科学合理,避免与浦西结构趋同,互相碰撞,防止出现“大而全”的发展局面,使浦东新区的开发建设一开始就纳入上海经济发展总体战略的轨道。

——规模适度原则。浦东新区建设的范围面广量大,既有市政基础设施,又有各类企业的布局与改造,还要发展各项事业。建设规模的适度与否,与资金筹措量有关;而内外资企业的形成,则与产业政策有关。因此,用好、用活有限的资金,避免投资过热、盲目布点,从而在“滚动”开发过程中有重点、分层次、分步骤地建设各个功能区域,是有效发挥规模效益的关键。

——双向发展原则。浦东新区不是一座孤岛,它要依靠浦西,一旦杨浦大桥建成通车,与南浦大桥、各条隧道同时启用,届时将形成内外两大经济区域,即内环线所包含的浦东浦西

的黄金地段连成一片，外环线将浦东新区与虹桥经济技术开发区、漕河泾新兴技术开发区、闵行经济技术开发区结成一个大的网络，而又以内环线为中心地带向四周扩散，互相依托，内外渗透，共同运转，双向发展。这些应该是浦东新区经济运行机制的合理内核。它既要强调与国际经济接轨，又要注重与浦西经济的关联与交替，以实施“以东带西、以西促东、东西联动”的发展战略。

——平等竞争原则。浦东新区内将主要发展外商投资企业，也有通过国内资金嫁接发展起来的规模不一的外向型的中资企业，以及西厂东移的企业和现有企业。我们认为，这些企业的经营环境、税收负担应基本处于同一起跑线上，不受任何直接的行政干预，也不受政府的袒护，吃“偏饭”，而是按照经济自然法则，优胜劣汰，适者生存，劣者破产。只有这样，才能使企业健康发展。

——效益优化原则。浦东新区各类企业的产品是以国际先进水平为标准的，产业层次要高，市场占有率和动销率也都要求比较高，这就需要企业不断地降低生产成本，通过更新设备，改造技术，完善工艺，提高劳动生产率，降低原材料的消耗等途径，有效地提高经济效益，以大大增强企业的竞争和应变能力。

——两权分离原则。浦东新区内的所有中资企业都应在发展过程中转变机制，经营权与所有权彻底分离，企业资产与国有资产分帐核算，分类管理，国有资产的投入以控股或参股形式出现，使企业能以经济手段保证国有资产的完整性和增殖性。企业生产经营什么，如何扩大再生产，都由企业根据市场供求状况及价值规律要求自主决策，把企业推向市场。

## 二、浦东新区经济运行模式的基本框架

浦东新区经济运行模式包括哪些内容，应该以怎样的姿态迎接新的纪元，这是世人瞩目、影响深远的大事。

我们按照经济结构的一般原理，考虑到浦东新区的实际，设计了一个基本框架，内容包括：政府模式、财政体制模式、金融模式、企业模式、市场模式、社会劳动保障模式、对外贸易模式等等，现在分别略述如下：

### 第一，政府模式。

浦东新区政府是隶属于上海市人民政府的副市级的政府。她的职能有别于浦西政府，其主要任务是按照上海经济发展的战略目标和浦东新区发展的总体规划，尽快形成以市场为基础、产业政策和形态规划为导向、竭尽全力与国际市场相衔接、严格遵循国际惯例办事的行政和经济运行机制；其主要职能是肩负经济发展、开发建设、社会保障三大责任；其主要手段是服务、协调、调节、管理。新区政府设置若干办事机构，直接参与服务与管理，做到政令畅通、上下协调、高效率、快节奏。

管理：新区政府通过建立健全各类经济法规，对新区内的各类经济活动进行法制化、规范化的管理，以保障新区的各类经济活动的正常运行，其中主要包括产业政策、经济发展规模与速度等。新区政府的管理机构拟可设置法制局、城市规划局、轻工业局、科技工业局、商业局、仪表电子工业局、港务局、机械工业局、化学工业局、外资企业管理局等。

协调：浦东新区政府将以“仲裁人”的身份，依靠总体规划和产业政策，协调浦东与浦西的经济关系，协调中资企业与三资企业的关系，协调国家与企业的关系。至于协调机构的设置，拟由新区政府根据实际需要，按照简捷、高效、畅通的原则予以设置，不必与浦西各

类委、办、局一一对口。

**服务：**新区政府根据制定的规划和建设布局，配齐新区内社会公共设施，如交通、道路、邮政通讯、煤、电、水设施，以优化经济环境；健全文化、教育、体育、卫生、宗教，社会福利各项事业，强化社会治安、道德风尚及精神文明等建设。服务机构拟可设置公用事业局、邮政通讯局、教育局、卫生局、文化局、体育运动委员会、民政局、公安局、检察院、法院、环保局等。除了政府本身服务之外，还可以大力兴办各种社会服务机构，如律师事务所、会计师事务所、审计事务所、税务咨询事务所、慈善事务机构、房地产办事机构等。社会服务机构的形式，可以是官办的，也可以是民办的或私人办的。

**调控：**新区政府除了根据总体规划和产业政策，对新区布局和经济运行进行总量控制外，还可以运用财政、税收、信贷、物价等经济杠杆进行总量调节，诱导各产业的发展方向，并采用控股的形式，协调各产业的比例关系。调控机构拟可设置财政局、税务局、地方银行、物价局、控股公司等。

### 第二，财政体制模式。

浦东的财政体制在一定时期内，实行独立的财政新体制，即自收自支，结余全留，滚动使用，在财政政策方面不搞无规范化的优惠。对任何一个加工区或综合区内的中资企业和三资企业都一视同仁，现有的已经出台的各项财税优惠政策和措施，在新区财政体制形成以后，都应列入其政策体系之内。

**预算收入部分：**原则上全留，其管理体制是一级预算，并且是实行单列，建立中央、地方、境外多元收入结构体制，财力分配趋于多重，第一财政与第二财政的职责明确。

**税制结构：**总体目标是统一税制、简化税种、扩大税权。具体做法是取消现行的按所有制性质设置税种的税制模式，建立一套内外统一的企业所得税制度，税率区间为15—33%，为各类企业平等竞争创造一个良好的外部环境。对于新区内的所有企业只征收增值税、消费税、企业所得税、个人所得税，以及其他辅助税种。此外，新区政府可以有比较大的较为灵活的税收管理权限，即拥有对辅助税种的立法权和开征、缓征、停征权以及税目、税率的调整权，并报国家税务局备案。至于主要税种的立法、调整权仍应集中在中央为妥。

**支出部分：**“吃饭”与建设并举，结构合理，效益明显。事业单位的额外收入尽力弥补预算内收入，让财政的大部分收入真正用于管理和服务，同时，尽可能逐步取消现行的各种财政补贴（有些需要保留的，也应改暗贴为明贴）。

此外，浦东新区的财政管理实行复式预算。

总之，浦东新区的财政原则上应该是单列的，浦西财政不从中获取利益，中央财政与地方财政只考核其收入与支出指标，指导其平衡预算，完善税制，协调收支结构。

### 第三，金融模式。

在浦东新区陆家嘴沿江地区建立陆家嘴金融贸易区，与浦西外滩的金融中心遥相呼应，共同构筑上海的金融中心。在这个中心内，中外金融机构驻扎其间投资、服务、同业拆借、资金融通，同时，通过资金吸纳、证券交易、借贷服务等形成一个新的金融网络，为在21世纪恢复和强化上海作为远东最大的金融中心之一奠定基础。

**银行机构：**建立新区地方“中央银行”，资金流通渠道单列，中央政府银行只是协调其货币发行和货币政策的规范化，各专业银行的业务范围可以交叉进行，允许合法经营、合理竞争，外资银行的资金融通范围可以遍及中资企业。

**证券机构：**证券交易场所浦东新区应有一级机构存在，证券交易品种多样，探索和不断完善股权投资的形式，顺应和引导国际资本的投向，以扩大筹资范围。证券市场行情随企业经营好坏、社会经济环境的变化而涨落。

**利率结构：**借贷利率、同业拆借率、偿债利率、贴现与再贴现率等趋向多层次、多元化，随市场行情自由浮动。

#### 第四，企业模式。

新区内的中资、外资企业，都具有完全的投资经营决策权，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的商品生产者和经营者，并根据市场动态进行生产经营决策，造成外有竞争压力、内有利益动机和激励机制的环境。市场上的风吹草动都会令企业作出极其迅速的反应。

**企业组织结构：**以三资企业为主，运行方向以外向型为主，中资企业通过嫁接、联合、引进、兼并等方式改组现有企业的组织形式，缩小生产规模，拥有高技术、生产高附加值的出口创汇产品的企业要扩大规模。发展多层次、多形式的中资企业集团和中外合资企业集团，以加快生产要素的合理组合，促进企业技术进步，增强企业的自我发展能力，充分发挥集团的整体效应及规模效益。

**企业内部利益结构：**浦东新区各类企业的利益驱动于自我，企业向国家缴纳了各项税收以后，留存部分都归企业自主支配、使用。留利水平与企业效益完全挂钩。企业真正贯彻“各尽所能、按劳分配”的原则，打破“大锅饭”、“铁饭碗”，职工工资结构趋于多样化，分配机制中西结合，不搞平均主义。

#### 第五，市场模式。

浦东新区的市场模式是一个准市场，任何生产要素、商品（除国家明令禁止的以外）都可以在这个市场内按照价值规律和等价交换原则进行交换。

**生产资料市场：**通过政府宏观计划和经济政策的诱导，使新区的生产资料市场真正成为统一的、开放的、灵活的、品种齐全的市场，以利于各种物资的顺畅流动。

**技术市场：**高科技与产业的最佳结合，是浦东新区技术市场的追求目标。21世纪是科技革命的时代，国内外技术成果的专利转让、利用、重新组合，都应在这个市场内得到充分体现，以加快科技成果的产业化。

**劳务市场：**允许外资或中资企业招雇、解聘员工，形成就业、失业队伍，以利于各种劳动力自由地进行双向选择。新区内的劳动力全部实行合同聘用制，即按一定条件，双方签订合同，通过公证，具有法律效力，劳动仲裁机构在劳务市场内依法仲裁劳动力纠纷案件，使劳动力的合法权益得到充分保障，企业的正当权益不致遭到侵害。

**资金市场：**适当开放外汇调剂市场和外汇拆借市场，促进中外资金的合理流动；允许具备一定资信能力的企业在长期资金市场内筹集资金。资金市场内的货币体系以人民币兑换券或美元、日元、英镑、法郎、马克为主。

**房地产市场：**遵循房地产业开发经营的客观规律和级差效益的发展规律，通过商品房买卖、土地批租，将浦东新区的房屋、土地全部纳入有偿使用范畴。土地使用费或级差使用费的开征对象是土地在租用或转让过程中的增资、增殖部分，以便最大限度地获得土地批租的级差效益和规模效益。

#### 第六，社会劳动保障模式。

（下转第23页）

以外汇结算。这样可以减少保税区产品销往境内，促使其更多地扩大海外市场，更多地出口，深化保税区的外向型经济机制。

可以用种种办法来减少现金的使用。对外商、外籍职工、外国海员在生活区内居住、购物、就餐等消费需要，尽可能推行信用卡和旅行支票，这样既方便又可避免使用现金。对这些特定对象的某些特殊需要，如进口烟、酒等，可开设外币免税商店，并加强管理。对国籍职工的工资发放，可采取现行办法，即三资企业以外汇与劳动服务公司结算，劳动服务公司再以人民币方式支付工资，也可用信用卡方式支付工资，企业将外汇卖给区内指定银行，职工持信用卡在保税区外中资银行通兑人民币。对于国籍职工在区内必不可少的消费，可按月工资的一定比例以外币计算发给特殊信用卡，这种信用卡只能在保税区内使用，余额可以滚存，但不能兑取外币。

### （二）实施的条件。

要使保税区功能正常发挥和货币方案顺利实施，必须有一定的条件作保证，这条件就是保税区的区域要小，实行严格的隔离措施，保税区内不得居住居民。

浦东外高桥保税区一期开发面积为3.28平方公里，规划面积为10平方公里。在保税区和非保税区之间设置完善的隔离设施，除安全保卫人员外，其它人员不得在保税区内居住。这说明外高桥保税区已从立法上确认它必须具备的两个条件，希望在开放过程中，坚定不移地贯彻执行，并要在一期开放取得成功后再逐渐向10平方公里范围扩展。

### （三）实施的步骤。

1. 近期阶段：主要进行基础设施等硬件环境建设，并逐步形成和完善一套相应的经济运行管理体制和法规体系，主要资金来源是国内资金，也会有部分外商投资，这一阶段开发区和保税区都流通人民币，并可按现行做法，在特定的使用范围内可流通外汇兑换券。

2. 成型阶段：开发区和保税区基础工作基本完备，隔离设施投入使用，保税区主要功能开始进入正常运转，开发区继续流通人民币，保税区使用国际通用货币。

3. 提高阶段：随着我国经济的发展，物价体系逐步理顺，使国内价格与国际价格挂钩，国家外汇牌价可以正确反映国内物价水平，同时健全和完善外汇市场，国家外汇储备雄厚。俟诸方面条件成熟后，人民币当对外能自由兑换，对内则在全国范围内实现一统天下，此时人民币将逐步取代保税区的外币流通，任何需要外币流通的理由也就不复存在了。

.....

（上接第27页）与劳务市场相配套，新区内要相应建立社会劳动保障体系。社会劳动保障基金，按照浦东与浦西在物价和人均收入上的实际差距，确定浦东新区就业者的平均公积金比例，专款用于医疗保险、养老保险、待业保险和购买不动产。

### 第七，对外贸易模式。

浦东新区的陆家嘴金融贸易区和外高桥保税区将重点发展对外贸易和转口贸易，这就要求我们逐步扩大企业产品出口的渠道，加快保税区、保税仓库的建设，建立国际贸易中心，开办对外转口贸易，开展国际联销、代销、连锁商场业务，沟通国际、国内两个市场的联系。

对有条件直接进入国际市场的企业，要放手鼓励其进入国际市场；对直接进入暂时有困难的企业，可采取外贸代理的办法，创造条件让其与外商直接洽谈；对于授予外贸经营权的企业，要相应给予谈判、报价、签约、结汇、留成等权限；对出口创汇型企业，要重点考核其出口创汇效益，使浦东新区逐步成为内外贸易的集散地，强化其枢纽功能。