

凌耀初 郑琦 主编

协调发展与 科学决策

2007-2008 年上海社会科学院经济法律社会咨询中心
决策咨询研究报告文选

上海人民出版社
Shanghai People's Publishing House

凌耀初 郑琦 主编

协调发展与 科学决策

2007-2008 年上海社会科学院经济法律社会咨询中心
决策咨询研究报告文选

 上海人民出版社
Shanghai People's Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

协调发展与科学决策:2007~2008 年上海社会科学院
经济法律社会咨询中心决策咨询研究报告文选/凌耀初,
郑琦主编. —上海: 上海人民出版社, 2008

ISBN 978 - 7 - 208 - 07983 - 0

I. 协... II. ①凌...②郑... III. 社会主义建设模式—研
究报告—上海市 IV. D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 101924 号

责任编辑 赵 亮

封面设计 傅惟本

协调发展与科学决策

——2007~2008 年上海社会科学院经济法律社会

咨询中心决策咨询研究报告文选

凌耀初 郑 琦 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 15.25 插页 2 字数 206,000

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 07983 - 0/D · 1406

定价 25.00 元

撰稿人员名单

(按姓氏笔画为序)

于 辉 刘文敏 张同林 张祥建 郑 琦 季学明
林建永 周海旺 周 莹 孟 薇 胡月晓 胡建一
郭 岚 段占朝 顾惠明 凌耀初 管希成 潘德健
戴伟娟

编辑人员：凌耀初 郑 琦 汤 潇 娄 雄 于 辉

序

上海社会科学院经济法律社会咨询中心一年一度的决策咨询研究报告文选编辑工作已坚持了五年。五年来,我们坚持的政策研究逐渐体现了决策咨询的特色,这也是我们咨询中心崇尚科研服务社会的宗旨。

2008 年咨询中心文选的主题是《协调发展与科学决策》。上海经济在保持两位数增长十多年后目前已进入了协调发展的新阶段,在新阶段,如何更好地落实中央提出的科学发展观,增强决策的科学性,保持上海经济又好又快发展是政府和社会各界所关注的焦点。围绕协调发展与科学决策这个主题,在过去的一年,咨询中心的科研人员进行了认真探索,完成了一批有质量的政策咨询研究成果,其中的一部分收入于本书。

1

本书的研究报告有以下一些特点:

一是将研究的视角从上海 600 平方公里的中心城区扩大到了 6 000 平方公里的郊区,对未来郊区经济的发展趋势进行了分析和预测。二是开展了上海农村土地制度的研究,特别是对农民土地权益的保护、农村集体建设用地流转、郊区土地储备机制等方面进行探索。三是开展了上海的节能减排和新能源利用的研究。节能减排不仅是上海先进制造业可持续发展的衡量标志,也是现代服务业良性发展的“绿色革命”。我们在相关研究报告中提出的“上海第三产业能源消费弹性系数过高”的研究结论,向社会敲响了警钟。四是开展了上海城乡原水水源保障机制的研究,同时,对原水供给和保护的跨流域合作问题展开了讨论。五是开展了长江三角洲 16 城市农民工问题的研究。2007 年,上海社会科学院经济法

律社会咨询中心联合浙江大学以及南京师范大学,对长三角 16 城市农民工的现状进行了长达一年的调查,积累了宝贵的一手资料,调查结论得到了三地政府的高度重视。六是开展了长三角旅游业联动发展的研究,从一个侧面揭示了长三角经济关联、融合、联合的必然趋势。七是开展了金融政策专题研究。上海已经基本完成了建设国际金融中心的框架布局,但是金融风险 and 农村金融功能缺陷仍然是金融发展的隐患。本书紧密关注金融资本风险、外资银行在沪发展战略变化和农村金融功能缺陷的金融实务动态,提出了规范金融市场和完善农村金融功能的对策建议。八是相关国际经济问题的研究。2007 年,咨询中心派出了科研人员去巴基斯坦进行了为期一年的访问交流,其对中巴农业制度进行了比较研究,给我们许多启示。

本书的研究成果凝聚了科研人员的智慧结晶。我们的报告虽然不能说对上海经济的稳定健康、可持续发展起到关键作用,但是在政策研究中所提出的对策建议得到了学界和政府的关注,这是对科研人员辛勤耕耘的最大慰藉。

文选编辑组

2008 年 4 月 10 日

目 录

序	1
上海郊区发展政策研究	1
上海郊区应当积极发展制造业(于辉)	3
完善上海农村社会保障的政策建议(凌耀初)	7
上海村级经济发展现状、趋势和政策建议(刘文敏)	11
推进上海绿化林业科技成果转化的对策思考(张同林 郭岚 戴伟娟)	20
上海农村土地问题与政策研究	39
农民土地权益保护的政策建议(季学明 顾惠明)	41
农村集体建设用地流转的政策建议(季学明 潘德健)	48
完善郊区土地储备机制的政策建议(季学明 管希成)	55
上海能源政策研究	63
建议开展“太阳能塔热气流发电技术规模化综合利用” 研究(胡建一)	65
上海第三产业能源消费弹性系数过高应当引起重视(胡建一)	68
上海城市供水政策研究	73
上海原水供给跨流域合作的政策建议(胡月晓)	75
太湖蓝藻事件敲响上海城市供水安全警钟(凌耀初 郑琦)	78

长三角农民工问题研究	85
长江三角洲地区 16 城市农民工现状分析(凌耀初 周海旺 周莹)	
.....	87
长三角产业政策研究	123
长三角旅游业联动发展与政策建议(郑琦)	125
产业群落中竞争关联的产业族群稳定共存机制(孟薇)	158
高新技术产业模块化集群的风险结构(郭岚 张祥建)	166
构造合理评价指标体系,提升企业竞争能力(郭岚)	178
金融实务与政策研究	189
存款保险、资本要求和市场纪律(胡月晓)	191
外资银行在沪发展战略和业务拓展策略研究(胡月晓)	201
农村金融的功能缺陷与政策建议(于辉)	214
国外经济政策研究	223
巴基斯坦土地制度、农业发展与启示(林建永)	225

上海郊区发展政策研究

上海郊区应当积极 发展制造业

于 辉

一、上海郊区制造业承担着经济和社会双重职责,必须大力发展

上海是国家重要工业基地之一,上海郊区处于长三角地区的内核地带,是上海向外辐射的第一外圈,郊区工业是上海工业主要集聚地。目前,上海郊区工业总产值占上海工业总产值 50% 以上,占郊区第一、第二、第三产业 60% 左右比重,是上海经济和社会发展的主要支柱。上海郊区必须依托其区位优势,打造长三角地区的工业上游产品,带动整个长三角产业一体化,为长三角经济腾飞提供动力。如此,上海国际金融中心建设才能有广阔的腹地经济支撑,中心城区金融服务业—郊区工业(上游产品)—长三角工业(下游产品)才能更好实现产业联动。发展郊区工业是农民就业和农村稳定的重要支撑,郊区工业是我国转移农村剩余劳动力的主战场之一。截至 2005 年末,上海农村从业人员 243.49 万,郊区工业农村从业人员占比 47.8%,很大程度上解决了上海的农村就业问题。另外,我国目前有 4 亿至 5 亿的农村劳动力,他们没有突出的专业技能,需要靠加工工业寻找出路,上海郊区工业也是我国转移农村剩余劳动力的主战场之一。

二、上海郊区制造业发展存在着一些突出问题

第一,传统工业比重大,企业自主创新能力差。上海郊区工业主要包

括增量和存量两个部分。增量包括外商投资企业以及 20 世纪 90 年代以后新投资的内资企业,存量主要是一些私营企业,一些中小型集体改制企业,甚至还包括一些早期的三资企业,无论是产品、装备还是管理等,传统特性都比较明显,而且相当部分还处于微利状态,需要加快技术改造和结构调整。郊区工业企业自主创新能力普遍较差。出口的产品拥有关键技术、核心技术的比重也很小,即使在高技术产品领域,许多高新技术企业本身所从事的生产环节也并不具有高新技术含量,是高技术产品里的简单劳动环节。这种产品结构造成上海郊区工业恶性竞争成为常态,企业利润越来越低,企业的研发投入也会越来越少。长此以往,将难以长期支撑上海郊区工业持续稳定发展。

第二,缺少有竞争力的带动性龙头企业。大型龙头企业可以带动一批配套企业,而且随着龙头企业生产的产品产业链的延伸,将会带来不可估量的上、下游产品,形成一个规模庞大的产业集群,对区域经济产生重大影响。但上海郊区缺少有竞争力的带动性龙头企业,已有龙头企业带动作用也不强,各个区尽管都有自己的产业定位、产业强业,但产业定位比较宽泛,产业强业也不是特强,基本上各行各业都有,如金山石化业是属于金山区一业特强企业,但其产值也就占金山总产值的 15% 左右;嘉定汽车产业最强,产值也只是占嘉定工业总产值的百分之十几。

第三,整体产业关联度低,核心产业上下游关联并未充分确立。目前,上海郊区已经形成了一定的产业群,如嘉定依托汽车城,重点发展汽车零部件及电子通讯设备制造业;松江依托出口加工区,重点发展电子信息、生物医药、新型材料制造业等。各区虽然也都有自己的产业功能定位,但因为考虑到招商引资效果,定位都比较宽,且实际招商时并不受此约束,造成整体产业关联度不高。产业链核心环节与关联产业上下游关联未充分确立。以金山的石油化工业为例,金山拥有央属大企业上海石化,属于金山支柱产业,与上海石化相伴生的金山第二工业区和中国上海化学工业区金山分区,定位主要是为发展化工下游产品及配套产品和上海石化配套服务,但由于上海石化是为全球配置资源,对生产精细化工小

产品积极性不高,从上游产品向下游产品延伸很少,工业园区中的中小企业,难以形成以大企业为原料的延中产品企业群,基本是各干各的。

第四,土地利用不经济影响了郊区工业发展,其影响一段时间内难以消除。由于当年搞“三个集中”(即工业向园区集中、农业向规模经营集中、农民居住向城镇集中的方针),在工业向园区集中过程中,政府为政绩考虑,不管黑猫白猫只要引进来就是好猫,只管招,不管做专、做大,导致郊区已有工业园区形式上已经饱和,充斥着很多高消耗、低产出的中小企业,优势产业不突出,该专的不专,应大的也不大,恶性竞争此消彼长。没有产业集聚,更谈不上产业集聚的辐射和带动效用。尽管郊区各区县希望把引进规模大、效益好的企业作为主方式带动产业升级,但苦于新工业用地开发受前期土地资源消耗过快以及国家宏观调控影响,外来企业现在难以进来。通过强制淘汰业绩差的企业的的方式解决土地问题,又缺乏法律依据。以松江工业区为例,2003 年新增农转用指标 3 352 亩,而 2006 年仅 610 亩农转用指标。土地利用不经济一定程度上影响了郊区工业的发展,其影响一段时间内难以消除。

三、上海郊区制造业发展约束化解的政策建议

第一,按照上海整体和各区功能定位进行设计,把发挥比较优势放在首位,注重产业链建设和产业集群布局,避免恶性竞争,为产业联动创造条件。另外,加强郊区工业企业自主创新和市场开发、竞争能力,提高产业层次。

第二,培育和引进核心企业,加快郊区工业产业集聚。培育和引进在国内、国际上有影响的大型企业,加快产业积聚。重点是要引进外国、我国港澳台地区和外省市的大企业,培育已经落户在本地的各种所有制成分的大企业。

第三,整合现有工业资源,依托大企业开发中下游关联产品,延长产业链。郊区工业以中小企业为主体,加强这些中小企业技术创新、市场开

发,提高竞争力是发展途径之一,另外,还应该发挥央属、市属大型企业带动作用,提高央企、市属、区属企业之间联动效率,建立大中小企业协作配套和有效的企业组织架构,延长产业链条。

第四,提高土地使用效率。一方面尝试“二次开发”方式提高土地使用效率;另一方面,有重点地使用存量土地。通过强化和规范管理,严格实施项目准入评估制度等,确保实体企业和重大项目用地需要。

完善上海农村社会保障的政策建议

凌耀初

一、现状问题

实现城乡一体化是上海现代化事业的基本目标,但目前上海城乡在社会事业和居民基本福利发展方面反差巨大,郊区农村明显落后于中心城区,已经成为上海建设和谐社会的瓶颈。

上海是我国最现代化的大都市之一,上海也是我国城乡二元结构体现得比较典型的城市之一。上海提出城乡一体化战略目标已 20 多年,但与建设现代化国际大都市的发展目标依然存在不小的距离,尤其是郊区农村社会事业欠账太多。郊区农村经济发展的主体应当是农民,但社会事业的规划与建设是政府的基本责任,而且主体应当是市和区两级政府。市、区两级财政特别是市级财政投入不足,导致郊区农村社会事业发展问题不少,亟待解决。

具体表现包括:第一,农村基本养老和医疗保险尚未实现全覆盖。远郊农村镇保主要由村级两委班子主要负责人享受。一些理应公共财政覆盖范围内重点考虑的对象,如长期工作在农村第一线的乡村医生、已撤销行政村建制变成城市市民的“征地新居民”、领取两年低保后将可能面临失去生活来源的“40—60 岁”失地中年农民,以及农村低收入人群等都缺乏相应的保障制度。

第二,郊区农民的社会保障水平很低,农保的统筹范围狭小,支付能力有限。上海农村养老保险人均每月 106 元,农村合作医疗人均年报销

额仅为 200 元左右,农村 65 岁周岁以上老年农民最低养老标准仅每月 80 元左右。上海郊区“农保”和农村合作医疗制度均存在统筹层次偏低的问题。“农保”实行的是乡镇统筹、区(县)集中管理的模式,农村合作医疗则采取“镇办镇管”、“村办村管”和“区(县)大病统筹”相结合的分级管理模式,两者均存在基金规模小、抗风险能力差、统筹能力差、统筹互济性不强等问题,管理力量薄弱和管理水平不高的矛盾普遍存在。

二、建议之一

加强公共财政,特别是市级财政对郊区农村社会事业和农村基本福利发展的投入,加强市级财政对郊区海岛、远郊、纯农区 and 经济薄弱镇(村)的扶持力度,尽快实现上海城乡基本社会服务均等化。

8 实现和保障城乡一体的农村社会福利发展,加强公共财政对农村社会事业投入是发达国家的基本经验。上海作为全国经济最发达的国际化大都市,应当按照中央的要求,从上海的实际出发,积极借鉴发达国家的成熟经验,编制城乡统一的社会事业建设规划,高度重视扩大各级公共财政特别是市级财政对郊区农村社会事业和农村基本福利发展的投入,3 至 5 年内实现上海城乡基本社会服务的均等化,使上海在新郊区、新农村建设方面走在全国的前列。

总体目标应当是:坚持以人为本,坚持统筹城乡发展,围绕构建社会主义和谐社会和建设现代化新农村的目标,从农民最关心、最直接、最现实的利益入手,抓住当前上海经济发展较快和财政增收较多的有利时机,实实在在为农民办实事。要认真按照中央关于财政支农投入的增量要继续高于上年、国家固定资产投资用于农村的增量要继续高于上年、土地出让金收入用于农村建设的增量资金要继续高于上年的基本要求,把全市基础设施建设和社会事业发展的投入重点真正转向郊区农村,努力加快上海郊区农村的现代化进程。

基本要求应当是:第一,坚持分类指导,体现地区差别。市级公共财

政要优先加大对远郊困难区县的支持力度,特别是对崇明、金山和奉贤等经济发展水平比较低的区县的投入。对纯公共产品性质的项目,主要应由市级公共财政负责。

第二,坚持事权与财权统一。上海各级政府在事权与财权的配置中存在着明显的不对称,近几年在推行“镇保”的过程中,由于事权与财权不匹配,这导致镇、村两级承担了过多的义务,镇、村负债过高,已严重影响了镇级经济的可持续发展。为此,在市、区(县)的财政分担问题上要妥善处理好事权与财权的关系。农村土地出让金收入要做到主要归镇和村所有。

第三,坚持提高公共财政资金使用效率。目前上海参与分配与管理农村社会事业建设资金的部门涉及本市多个部门,各自有不同的管理方式,一定程度上出现了支农资金使用管理分散现象。不同渠道来源的政府支农资金,在使用方向、项目布局、建设内容等方面也不同程度地存在交叉与重复,影响了支农资金的使用效率和政策效应的发挥。上海加强公共财政对农村社会事业的投入要整合资金,优化投向结构,提高资源配置效率。

第四,坚持公共财政监管到位。在实施本市公共财政扩大支持郊区农村时,要坚持财政资金使用效益最大化和监管到位的原则,以保证有限的公共财政能解决农民最关心和最迫切的问题。

三、建议之二

要把加强公共财政对郊区农村社会事业投入的重点放到镇和村。同时,要建立体现农民诉愿的公共财政投入表达机制。要适应收入分配体制改革的客观要求,充分估计公共服务体制在缓解城乡收入分配差距中的重要作用;要适应上海经济增长方式转变的要求,充分估计公共服务对提高农村消费水平,促进上海经济健康发展的重要作用;要适应上海城乡社会转型的客观要求,充分估计公共服务在化解众多社会矛盾中的重要