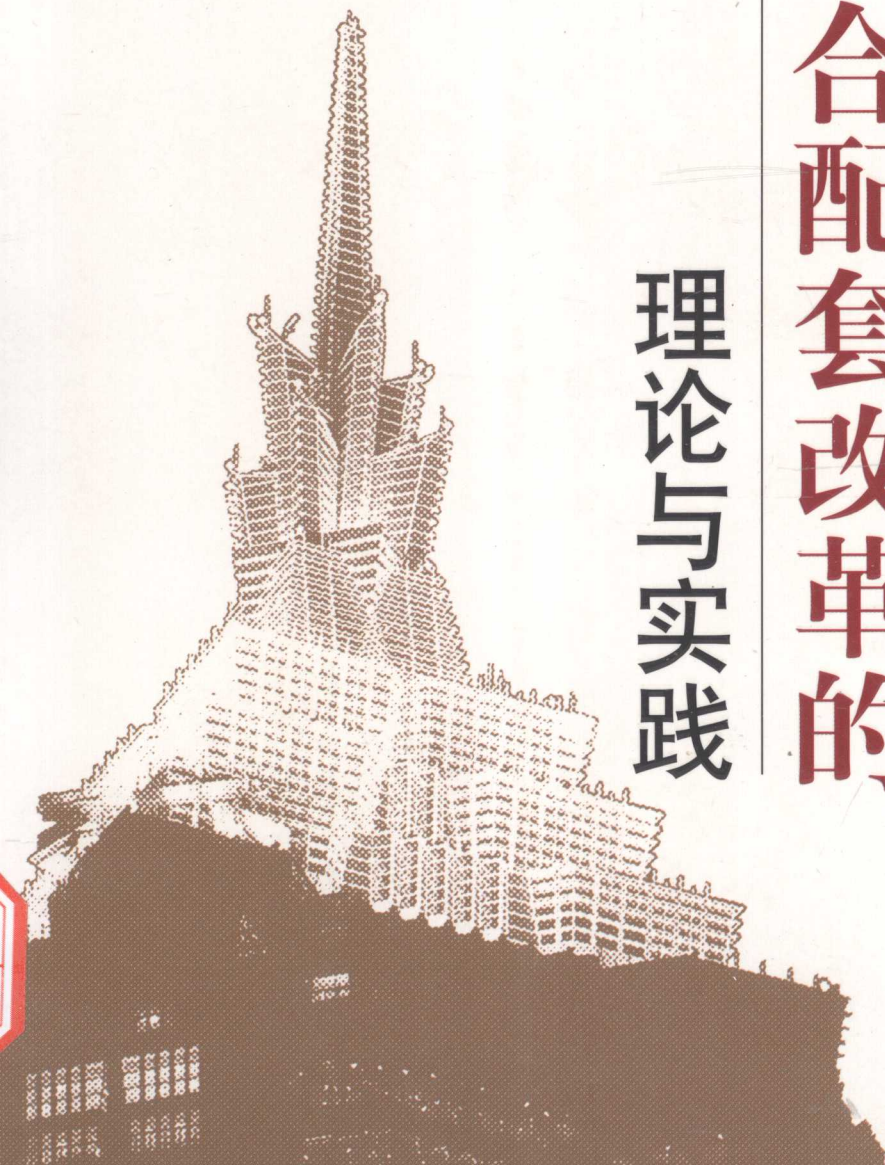


徐全勇 著

# 浦东综合配套改革的

## 理论与实践



徐全勇  
著

# 浦东综合配套改革的

## 理论与实践

图书在版编目(CIP)数据

浦东综合配套改革的理论与实践/徐全勇著. —上海:上海人民出版社,2011

ISBN 978-7-208-09887-9

I. ①浦… II. ①徐… III. ①区域经济—经济体制改革—研究—浦东新区 IV. ①F127.513

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第046496号

责任编辑 杨柏伟

封面设计 杨钟玮

浦东综合配套改革的理论与实践

徐全勇 著

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

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 15.25 插页 2 字数 234,000

2011年4月第1版 2011年4月第1次印刷

ISBN 978-7-208-09887-9/D·1853

定价 30.00元

1130241

# 目 录

## 引 言 1

- 一、选题的背景与意义 2
  - 1. 选题的背景 2
  - 2. 理论与实践意义 3
- 二、研究方法与思路 4
  - 1. 研究方法 4
  - 2. 研究思路 5
- 三、主要研究的内容与结构安排 5
- 四、主要的创新点 7
  - 1. 浦东综合配套改革的基本内涵 7
  - 2. 浦东综合配套改革的特点:综合性与协调性 8
  - 3. 浦东综合配套改革的区域制度创新模式 8
  - 4. 综合配套改革的推进方式 8

## 第一章 制度系统与综合配套改革 9

- 一、制度、制度系统 10
  - 1. 制度的含义 10
  - 2. 制度的分类 10
  - 3. 制度系统 12
- 二、制度变迁 13
- 三、制度变迁主体 16
- 四、制度变迁的动力 17
  - 1. 微观主体制度变迁的经济利益动力 17
  - 2. 政府推动制度变迁的动力 18
  - 3. 意识形态诱导制度变迁的动力 19
- 五、制度变迁模式 20
  - 1. 我国经济体制改革的制度变迁模式 20

2. 我国的区域制度变迁模式 21
- 六、制度变迁与综合配套改革 22

## 第二章 浦东综合配套改革的缘起 25

- 一、浦东开发开放的进程与对综合配套改革的需求 26
  1. 浦东开发开放的基本进程 26
  2. 浦东开发开放的成就 29
  3. 浦东新区经济社会持续发展对综合配套改革的需求 31
- 二、上海市经济社会发展对综合配套改革的需求 35
  1. 上海与国际大都市的差距仍然巨大 35
  2. 服务业发展滞后,中心城市的功能发挥不够 36
  3. 经济增长方式转变缓慢和技术创新不力 38
  4. 科学发展观对上海的新要求 39
- 三、我国改革攻坚阶段对综合配套改革的需求 40
  1. 我国渐进式改革的基本历程与成绩 40
  2. 当前改革的重点与难点 44
  3. 我国经济社会发展对综合配套改革的需求 49

## 第三章 浦东综合配套改革的基本内容与总体进展 53

- 一、浦东综合配套改革的基本内涵 54
  1. 浦东综合配套改革的基本内涵 54
  2. 浦东综合配套改革的基本目标 55
- 二、浦东综合配套改革的总体方案与具体任务 56
  1. 浦东综合配套改革的总体方案 56
  2. 浦东综合配套改革的具体任务 57
  3. 浦东综合配套改革的管理体制与实施机制 60
- 三、浦东综合配套改革的主要措施与总体进展 62
  1. 打破传统行政管理体制,服务型政府建设初具雏形 62
  2. 金融、航运体制改革与创新加速推进 63
  3. 科技体制创新不断深入 65
  4. 社会事业改革已显成绩 65
  5. 城乡二元经济社会结构正在化解 65

6. 涉外经济体制改革不断深化 66
7. 党务公开改革正在进行 66
8. 改革成效的总体述评 67

#### 第四章 浦东综合配套改革与服务型政府建设 69

- 一、浦东新区政府管理体制改革的演变 70
- 二、综合配套改革与浦东新区政府体制创新的进展 72
  1. 建立功能区域,统筹区域发展 72
  2. 加大审批制度改革,探索政府管理方式变革 73
  3. 探索转变政府职能、提高政府体制效能 74
  4. 建设政府与市民的互动机制,提高市民参与程度 75
  5. 大力培育社会组织 75
  6. 建立政府活动的协商与监督机制 76
- 三、进一步推进浦东新区政府管理体制改革的建议 76
  1. 树立公共服务理念,推进服务型政府的制度建设 76
  2. 进一步完善公民参与机制 77
  3. 进一步完善大部门体制,提高公共管理和服务水平 77
  4. 推进政府管理体制改革与其他改革的协同作用 78
  5. 打造区域特色的政府管理体制 78

#### 第五章 浦东综合配套改革与消除城乡二元结构 79

- 一、浦东城乡二元经济社会结构状况 80
  1. 浦东新区成立之初农村城市化状况 80
  2. 浦东开发开放以来农村城市化的特点 82
  3. 浦东开发开放过程中城乡二元经济社会结构的演变 84
- 二、浦东综合配套改革在消除城乡二元经济社会结构中的探索 87
  1. 建立开发区与周边农村一体化的管理体制 87
  2. 推进教育、卫生、文化等城乡一体化的制度建设 88
  3. 探索农村集体资产的管理体制 89
  4. 探索建立城乡统一的就业和社会保障制度 89
- 三、进一步推进浦东新区城乡一体化发展的思考 90
  1. 利用政府改革机遇,逐步建立和完善统一城乡的政府管理

- 体制 90
- 2. 高起点统一规划浦东城乡一体化建设的目标,为消除城乡二元经济社会结构奠定基础 91
- 3. 重点探索消除农村城市化过程中农村集体土地使用权流转制度 91
- 4. 与服务型政府建设相配合,继续推进城乡一体化的公共产品建设 92
- 5. 探索工业反哺农业、城市支持农村的制度,推进农业现代化 92

## 第六章 浦东综合配套改革与区域创新体系建设 93

- 一、浦东新区高科技产业与技术创新的发展现状 94
  - 1. 高新技术产业发展十分迅速 94
  - 2. 区域创新的基础设施建设日益完善 94
  - 3. 高新技术企业集聚开始出现 95
  - 4. 区域技术创新产出初露峥嵘 96
- 二、浦东新区技术创新体系发展的特点 97
  - 1. 外商投资企业承担了创新的主角 97
  - 2. 产业总体上位于全球产业链的低端 97
  - 3. 以垂直创新联系为主,水平创新联系发育不足 99
  - 4. 与上海发达的制造业基础关联度不高 99
  - 5. 创新体系内部制度环境建设滞后 100
- 三、综合配套改革与推进区域技术创新体系建设的探索 100
  - 1. 大力推进区域技术创新平台的建设 100
  - 2. 加快推进知识产权交易市场建设 101
  - 3. 探索高科技产业化的知识产权融资制度 101
  - 4. 大力推进科技中介机构的发展 101
  - 5. 加大人才引进与流动的制度建设 102
- 四、浦东综合配套改革与完善区域技术创新体系的思考 102
  - 1. 正确定位浦东新区技术创新的发展目标 102
  - 2. 加强区域网络建设,拓展区内外的联系 103
  - 3. 培育浦东区域根植性,激发集体学习 103
  - 4. 建设良好的技术创新制度环境 103

5. 重点探索高新技术产业化的融资制度 104

## 第七章 浦东综合配套改革与社会中介组织的培育 105

- 一、综合配套改革以前浦东社会中介组织发展的情况 106
  1. 浦东社会中介组织稳步健康发展 106
  2. 浦东行业协会发挥了积极作用 106
- 二、浦东综合配套改革与社会中介组织发展 107
  1. 社会中介组织发展情况 107
  2. 新区行业协会存在的问题 109
- 三、推进中介组织发展的对策与建议 112
  1. “引进来”与“走出去”并举,练好“内功” 112
  2. 构建政府与行业协会之间的新型关系 113
  3. 推进行业协会的“五化”建设 114
  4. 加强行业协会的整合与培育 115
  5. 建立稳定的、高素质的中介专业队伍 116

## 第八章 浦东综合配套改革与上海国际金融中心建设 117

- 一、建设上海国际金融中心的提出 118
  1. 国际金融中心发展与研究简述 118
  2. 建设上海国际金融中心的提出 120
  3. 浦东综合配套改革与上海国际金融中心建设 121
- 二、综合配套改革试点以来上海金融中心建设方面的进展 122
  1. 金融机构集聚效应逐渐显现 123
  2. 金融规模不断扩大 125
  3. 金融创新不断推出 128
  4. 金融业内外开放持续推进 131
  5. 金融人才队伍不断壮大 134
  6. 金融生态环境建设进一步优化 135
- 三、上海国际金融中心建设存在的问题与政策建议 136
  1. 上海国际金融中心建设存在的问题 136
  2. 相关的政策建议 141



## 第九章 浦东综合配套改革与上海航运中心建设 149

- 一、上海国际航运中心建设亟待制度新突破 150
  1. 航运服务产业链初步形成,以中下游航运服务为主 150
  2. 航运上游产业特别是航运金融发展滞后,体制创新要求迫切 151
  3. 整合航运中心建设资源,呼唤强有力的航运中心建设管理体制 151
  4. 集疏运立体交通网络的效率有待进一步提高 151
  5. 航运中心软环境建设任重道远 152
- 二、两区合并对航运中心建设的促进作用 152
  1. 区域内部生产要素资源的整合效应 153
  2. 现代产业的分工与合作效应 154
  3. 城市功能的整合提升效应 154
  4. 综合配套改革的区域拓展与体制释放效应 155
- 三、“港城联动”的框架初步形成,上海国际航运中心建设提速 155
  1. “港城联动”赋予新内涵 155
  2. “港城联动”与浦东航运中心核心功能区的目标 156
  3. 推进“港城联动”,打造航运中心核心功能区的主要任务 157
  4. 发挥综合配套改革的作用,提升航运服务产业的能级 158
- 四、加快体制改革,推进国际航运中心核心功能区的建议 159
  1. 深化“港城联动”与航运中心核心功能区的规划 159
  2. 进一步完善航运中心核心区建设的政策 160
  3. 放眼国际航运中心蓝图,构建“三港三区”联动机制 160
  4. 加大综合配套改革力度,推动航运服务产业先行先试 160
  5. 强化航运服务平台建设,提高国际航运中心辐射影响能力 161
  6. 优化政府服务水平,提升航运中心建设软实力 161

## 第十章 世界经济特区的经验借鉴 163

- 一、世界经济特区发展的基本情况 164
- 二、世界经济特区发展的特点与经验 166
  1. 经济特区数量不断增多,功能日益多样化 166

2. 经济特区是经济全球化的产物 167
  3. 经济特区的国家战略作用日益增强 167
  4. 经济特区一般都具有优越的区位条件 168
  5. 政府的法律推进 168
- 三、日本“结构改革特区”的经验与借鉴 169
1. 日本“结构改革特区”的背景 169
  2. 日本“结构改革特区”的兴起 170
  3. 日本“结构改革特区”的主要内容与特点 171
  4. 日本“结构改革特区”的主要绩效 173
  5. 日本“结构改革特区”实践对浦东综合配套改革试验区的启示 174

## 第十一章 浦东与其他各地综合配套改革试验区的比较 177

- 一、深圳市综合配套改革的总体进展 178
1. 以深化行政体制改革为突破口,努力建设公共服务型政府 178
  2. 深化经济体制改革,促进经济增长方式转变 179
  3. 深化社会领域各项改革,加快建设和谐社会 181
  4. 深化文化体制改革,促进文化事业和文化产业的发展繁荣 182
  5. 推进对外开放功能区的完善与创新,进一步扩大对外开放 184
- 二、天津滨海新区综合配套改革的总体进展 184
1. 金融改革创新成效显著 184
  2. 涉外经济体制改革取得新进展 185
  3. 土地管理体制改革稳步推进 186
  4. 科技体制改革不断深化 187
- 三、重庆市综合配套改革的总体进展 188
1. 不断完善圈翼帮扶机制 188
  2. 推进城市资源下乡 188
  3. 市场主体活力持续增强 189
  4. 行政管理和社会管理体制改革持续深入 189

5. 提高农民工的基本素质 190
  6. 推进城乡基本公共服务均等化 190
  7. 社保改革基本形成制度框架 191
  8. 农村土地流转和林业产权改革力度加大 191
  9. 稳妥推进农村建设用地改革 191
  10. 新农村建设态势较好 192
- 四、武汉市综合配套改革的总体进展 192
1. “两型”社会建设的体制机制创新取得新进展 192
  2. 经济体制改革继续深化 193
  3. 社会领域改革不断深化 194
  4. 行政管理体制改革有了新突破 195
- 五、长株潭城市群试验区综合配套改革的总体进展 196
1. 探索资源节约体制机制 196
  2. 建设生态环境保护方案 196
  3. 推进产业结构升级 196
  4. 改革投资融资体制 196
  5. 推进土地管理改革 197
  6. 完善城乡统筹 197
  7. 扩大对外经济开放 197
  8. 改革行政管理体制 197
- 六、浦东与其他各地综合配套改革试点的简要比较 198
1. 浦东与其他综合配套改革的共性 198
  2. 浦东与其他综合配套改革试点的差异 201

## 第十二章 浦东综合配套改革制度变迁的总结与启示 203

- 一、浦东综合配套改革的基本内涵 204
- 二、浦东综合配套改革重点与难点 207
- 三、浦东综合配套改革的基本原则 210
  1. 坚持科学发展观的原则 210
  2. 市场化的原则 210
  3. 综合化的原则 211
  4. 协调的原则 212

- 5. 区域示范与带动原则 213
- 四、浦东综合配套改革的主体及其作用 213
  - 1. 中央政府 213
  - 2. 上海市政府与浦东新区政府 215
  - 3. 企业、个人与社会组织 215
- 五、浦东综合配套改革的区域制度创新模式 215
  - 1. 制度创新与我国区域制度创新模式的划分依据 215
  - 2. 浦东综合配套改革的区域制度创新模式 217
- 六、浦东综合配套改革与长三角的区域联动问题 219
- 七、加强浦东综合配套改革的推进方式 220
  - 1. 加强综合配套改革理论建设,发挥意识形态对改革的激励与诱导作用 220
  - 2. 加强综合配套改革的立法,为综合配套改革提供法律保障 221
  - 3. 加强对综合配套改革的管理与考核,激发地方政府改革的动力 222
  - 4. 加快社会组织的发展,激发综合配套改革的社会动力 222
  - 5. 进一步明确改革主体责任,增强各个改革主体之间的合力 223
  - 6. 促进试点区改革的竞争与改革经验的扩散,增强各地推进综合配套改革的外部压力 223

## 参考文献 225

## 后记 229

## 引 言

## 一、选题的背景与意义

### 1. 选题的背景

经过 30 年的改革开放,我国高度集权的计划经济体制已经被打破,社会主义市场经济体制的框架已经建立起来,但是市场经济体制还不完善<sup>①</sup>。我国渐进式改革在改革的时序上采取先易后难的方法,先从意识形态约束小、改革阻力小和技术上较为简单的地区、行业和部门开始,而将阻力大、困难多和复杂性强的改革往后推移,制度创新进入了需要突破制度环境的这个“内核”阶段<sup>②</sup>。与此同时,我国 30 年经济高速发展中产生一些新的矛盾,例如,收入差距不断扩大,经济发展质量有待提高,生态污染严重,社会矛盾不断出现等等。为了继续推进我国改革开放与经济社会的持续发展,早在 2003 年党的十六届三中全会上,党中央就首次提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续发展的科学发展观,促进经济社会和人的全面发展”,即科学发展观。我国科学发展观主导意识形态的形成将诱发我国改革的新高潮。在诺思的制度创新理论新近进展中,意识形态在制度变迁中的先导作用得到重视,他认为制度变迁的过程是社会统治者意识形态的调整与制度变迁互动作用过程:“先诱发一套信仰,信仰引发形成社会的一系列制度,制度在社会空白领域引入越来越多的政策,政策改变了现实,现实又返回去修正信仰”,特别是“处于制定政策位置的政治和经济创业者们的主流信仰会导致制度精致结构的增大,包括正式规则和非正式标准,它们共同决定了经济和政治行为”<sup>③</sup>。

为了探索科学发展的体制机制,2005 年 6 月 21 日,国务院正式批准上海

① 中共十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。

② 中国社会科学院经济体制改革 30 年研究课题组.论中国特色经济体制改革道路(上)[J].经济研究,2008,(9):4—15。

③ 道格拉斯·C·诺思著,胡志敏译.理解经济变迁的过程[J].经济社会体制比较,2004,(1):1—7。

浦东新区进行综合配套改革试点,浦东成为我国新时期第一个综合配套改革试点。随后,国务院先后批准了天津滨海新区、重庆市、成都市、武汉城市圈、长株潭城市群、深圳市和沈阳市综合配套改革试验区,至此,分布于我国东、中、西部的综合配套改革试点区,分别探索不同区域的科学发展规律、共同支撑探索我国全面协调发展的体制机制的改革试点体系已经形成,我国改革开放进入了一个新的阶段。

## 2. 理论与实践意义

在我国改革开放的过程中,为了防止改革出现大的曲折和失误,把改革引起的负效应控制在最小范围,通过区域改革试验,取得改革成功经验后再在全国推广,中央政府主动在某些区域实施特别的经济政策,例如经济特区、浦东新区、各种各类的开发区等等,区域自主探索改革开放的作用得到了充分发挥,并形成了“珠江三角洲模式”、“温州模式”、“苏南模式”(新苏南模式)等典型的区域制度创新模式。这些区域制度创新模式不但有效推动当地经济社会的迅速发展,而且对推动我国整体经济体制改革也发挥了重要作用。当前,浦东新区的综合配套改革在我国中的地位是什么?与上述区域制度创新的异同在哪里?经过五年的综合配套改革实践,有哪些经验值得总结?怎样继续推进综合配套改革?这些正是本书需要回答的问题。

从理论上,制度经济学家对于制度创新模式有许多精湛的研究。拉坦认为制度变迁是由技术以及其他因素诱致的,即“诱致性制度变迁”<sup>①</sup>。此后,林毅夫对拉坦的“诱致性制度变迁”进行了完善,提出了“诱致型制度变迁”和“强制型制度变迁”的概念<sup>②</sup>。国内学者对区域制度创新模型也有相当研究。杨瑞龙通过考察具有独立利益目标与拥有资源配置权的地方政府在我国向市场经济体制过渡中的特殊作用,提出了中间扩散型制度变迁方式的理论假说,并认为我国制度变迁的现实路径是,由改革之初的供给主导型制度变迁方式逐步向中间扩散型制度变迁方式转变,并随着排他性产权的逐步确立,最终过渡到需求诱致型制度变迁方式,从而完成向市场经济体制的过

<sup>①</sup> 拉坦. 诱致性制度变迁理论[A]. 财产权利与制度变迁[C]. 上海三联书店, 1994, 第339页。

<sup>②</sup> 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论[A]. 财产权利与制度变迁[C]. 上海三联书店, 1994, 第384页。

渡<sup>①</sup>。黄少安认为,制度变迁主体是指所有与制度变迁相关、表示了相应态度、施加了相应影响和发挥了相应作用的主体。根据不同的利益主体由于他们在制度变迁中的角色定位不同,他们在制度变迁中的地位和作用不同,提出了“多元制度变迁主体及其角色转换假说”,并分析了我国农村制度变迁和国有企业制度变迁等制度变迁中各种主体的作用<sup>②</sup>。

经过五年改革探索,浦东综合配套改革的区域制度创新模式与经典的制度创新理论相比,其改革内容、实质、主体构成、动力结构等有哪些异同?其现实意义又在哪里?这些正是本书所需要回答的问题。

## 二、研究方法思路

### 1. 研究方法

#### (1) 实证分析

从浦东新区、上海市以及我国经济社会体制改革的历程、现状出发,分析改革开放的现实对浦东综合配套改革需求。系统分析浦东综合配套改革的进展,对照国家综合配套改革方案当初要求,逐步评估各项改革的成效、存在的问题与原因,为总结浦东综合配套的经验与理论打好基础。

#### (2) 理论抽象分析法

借用制度经济学等理论与方法,以制度创新系统为视角,分析制度创新的主体构成、动力结构、目标和模式的一般规律,为分析综合配套改革提供理论基础。从浦东综合配套改革的实践中抽象出区域制度创新的特点。

#### (3) 分析与综合法

将综合配套改革按照专题进行分解,分析综合配套改革过程中各项改革措施进展、成效、遇到的阻力、存在问题等等,并解释其成因。然后运用综合分析法,对浦东综合配套改革进行全面的评估,提炼一般的规律与结论。

---

<sup>①</sup> 杨瑞龙.我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的创新行为[J].经济研究,1998,(1):3—10。

<sup>②</sup> 黄少安.制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释——兼评杨瑞龙的“中间扩散型假说”和“三阶段论”[J].经济研究,1999,(1):66—73。



#### (4) 果因溯推法

以浦东建设“四个中心”核心功能区为目标,以浦东经济发展与改革现状为条件,溯推综合配套改革过程中的改革难点与关键瓶颈,探讨下一步改革的措施。

## 2. 研究思路

首先,理论基础的构建。综合配套改革的特点是“综合性”、“协调性”。本文以制度经济学理论为基础,以制度创新系统为视角,系统论述制度创新系统内部的构成与作用机制、制度创新主体多样性、制度创新动力的综合性等等,为综合配套改革的实际分析与理论归纳提供理论基础。

其次,从浦东新区、上海市和我国的改革与发展的实际出发,分析改革与发展的进程、阶段,以及对综合配套改革需求,阐述综合配套改革的必要性与现实性,以及需要达到的现实目标。

再次,从浦东综合配套改革的实际出发,对5年多的改革实践进行全面分析与总结,探讨改革的进展、成效与存在问题,为总结综合配套改革的经验与规律奠定基础。把浦东综合配套改革与国内外综合配套改革和区域制度创新的实践进行比较分析,从中借鉴改革的经验。

最后,以上述分析为基础,对浦东综合配套改革的经验与规律进行归纳与总结,并对下一步改革提出建议。

## 三、主要研究的内容与结构安排

本书按照上述的研究思路依次分析了如下六个方面的问题。

第一,浦东综合配套改革的理论基础(第一章)。综合配套改革与我国先前改革的主要区别是“综合性”、“协调性”,即改革内容的综合性,改革主体的多样性,及它们之间的相互合作与协调性。因此作者以制度创新系统为视角,分析制度系统中制度结构、创新主体构成、动力结构系统、目标和模式的一般规律,为分析综合配套改革提供理论基础。

第二,浦东综合配套改革的缘起分析(第二章)。从浦东开发开放、上海市改革开放以及我国经济体制改革的具体实际等三个层面出发,全面分析了三