

浦东改革与发展研究院编撰

浦东发展报告

1991~1994

上海人民出版社

浦东发展报告

1991~1994

浦东改革与发展研究院 编撰

上海浦东图书馆藏书



A206361000582308

上海人民出版社

(沪)新登字101字

责任编辑 陆凤章
装帧设计 傅惟本

浦东发展报告

(1991~1994)

浦东改革与发展研究院 编撰

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所经销 上海市印刷一厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 3 25 全编页 字数 85,000

1994年11月第1版 1994年11月第1次印刷

印数 1—3,000

ISBN7-208-01931-2/F·400

定价 22.00 元

**《浦东发展报告(1991~1994)》
编撰委员会**

主 任	赵启正		
副主任	黄奇帆	姚锡棠	
成 员	王新奎	万曾炜	胡本贤
	陈志龙	黄仁伟	沈大勇

编撰人员(按姓名首字笔划为序)

马永新	王新奎	毛 武	石良平
朱金海	沈大勇	张幼文	陈志龙
陈家海	周一民	周振华	姚锡棠
翁华建	梅俊杰	黄仁伟	

目 录

一、绪论：浦东崛起是 90 年代中国改革、开放和发展的重要标志 1

- 中国高速发展中新的增长点 1
- 中国深化改革中的体制创新点 2
- 中国扩大开放中同世界经济新的联结点 3

专论(1) 港台和华人资本北上带动国际大资本进军浦东 1

专论(2) 浦东成为全国的投资热点 3

二、基础设施先行：构划现代化国际大都市的形态框架 5

- 1. 东西联动的城市形态规划指导思想 5
- 2. 开发的序幕：重点建设项目的实施 6
- 3. 集中高强度资金投入及其筹措 7

专论(3) 浦东目标：世界一流的现代化城区 5

专论(4) 不断探索新的融资渠道 7

三、新的开发模式：构划现代化国际大都市的功能框架 9

- 4. 对各重点开发小区的功能界定及其协调 9
- 5. 小区开发形式：由开发公司经营的商业性项目 11

专论(5) 土地资源：小区开发的驱动力 9

专论(6) 浦东开发过程中的小区功能趋同及其原因 12

四、经济运行机制：构划现代化国际大都市的体制框架 14

- 6. 政府管理体制：“大政府”下的“小政府” 14
- 7. 率先建立生产要素市场 16
- 8. 建立现代企业制度的探索 17

专论(7) 浦东在设立管理机构方面的突破 14

专论(8) 中介机构在浦东新区发挥作用 17

专论(9) 浦东新区生产资料市场初步发育 19

五、产业政策导向：构划现代化国际大都市的产业结构框架 19

9. 浦东新区重点产业的确定及其政策导向	19
10. 浦东新区产业结构的提升	21
11. 浦东新区产业结构的调整方向	23
专论(10) 浦东新区的产业导向	20
专论(11) 金桥:推动浦东工业升级	22
专论(12) 浦东产业结构调整中的制约因素	23

六、城市化进程:构划现代城乡一体化框架 25

12. 城乡一体化的构想与实践	25
13. 高速城市化过程中的能量集聚	29
14. 高速城市化过程中的社会特征变化	30
专论(13) 城市化开发中的农业与农民问题	25
专论(14) 新区集镇的改造	27
专论(15) 浦东居民生活质量提高	29
专论(16) 浦东人口迁移与流动模式及其效应	31

七、浦东与长江流域:构划区域经济一体化框架 32

15. 浦东开发与长江流域的对外开放	32
16. 浦东开发与长江流域的经济增长	34
17. 浦东与长江三角洲地区经济一体化	36
18. 浦东崛起与长江流域经济的协调发展	37
专论(17) 浦西是浦东崛起的依托	32
专论(18) 浦东牵动长江流域走向新世纪	35
专论(19) 区域经济一体化与行政区划	37

八、预测与展望 40

• 经济总量预测	40
• 经济实力比较	41
• 产业结构变化	41
• 国际化程度预测	42

结束语:浦东迎接 21 世纪的新挑战 44

一、绪 论：

浦东崛起是 90 年代中国改革、开放和发展的重要标志

自 1990 年中共中央、国务院宣布浦东作为中国对外开放的重点地区以来，浦东抓住了难得的历史机遇，在短短的四年中迅速崛起。浦东的崛起，不仅对上海和长江三角洲地区的迅速发展产生了重大影响，而且在国际上被视为中国 90 年代改革开放进程中最为引人注目的一件大事。总结这四年来浦东开发开放的经验，并且尽可能地从理论上提出规律性的认识，无疑对世纪之交的浦东及作为长江流域“龙头”的上海有着重要意义。

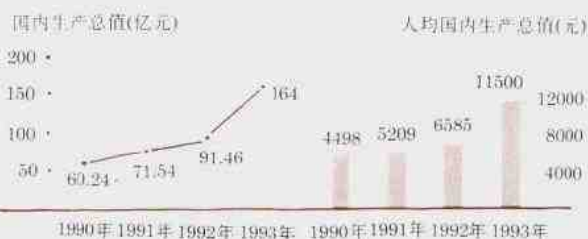
专 论 (I)

港台和华人资本北上 带动国际大资本进军 浦东

随着中国对外开放的重心从广东转移到浦东，海外资本在大陆投资的重心也由南向北转移。这一转移的特点是港台及华侨资本的北上带动了国际大资本向浦东进军。1990、1991 年，在四个经济特区中新签的 4645 个项目的平均协议合同外资金额为 106.5 万美元，浦东同期为 112.8 万美元，1992 年为 238.58 万美元，1993 年为 187.12 万美元；到 1993 年底历年累计总平均为 200.79 万美元。1994 年 3 月底，在新区累计批准的 1900 多家外商投资企业中，平均每个项目外资协议金额为 210 万美元，其中有 30 多家国际著名的跨国公司，而从 1985 年到 1991 年全国平均每个项目的外资协议金额为 118.3 万美元。

在中国吸收外资中，港台及华侨中小资本的中小项目投资是大规模国际投资的先导。浦东开发政策

浦东的经济增长(1990~1993 年)



资料来源：浦东新区历年统计年报。

· 中国高速发展中新的增长点

首先，这份发展报告总结了浦东如何成为上海和长江流域经济发展中新的高速增长点。所谓增长点，是指在一定空间范围内增长幅度最大、并具有强大辐射力的经济区域。浦东就是这样一个区域。80 年代，浦东

宣布以后,首先引来了一大批港台及华侨资本。由于在上海东西联动政策作用下,浦东开发呈现浦江两岸同步推进的态势。到1993年底,已有128家世界著名跨国公司在上海投资,其中投资1000万美元以上的项目达到205个;在浦东的金桥出口加工区,200多个项目的平均投资金额超过1300万美元。浦东开发起步后,浦西旧城区的改造以土地批租方式吸引了大批港台及华侨资本。与此同时,令人注目的是浦东成为欧、美、日及华侨大资本投资中国的一块热土。

港台及华侨中小资本之所以能够带动国际大资本,其原因有几个方面:

(1)从中国对外开放的进程看,浦东开发是开放发展的新阶段。在中国吸引外资中,中小资本先导所作的投资具有探索性,促进了投资的规范化。浦东开发开放是继80年代我国南方开放之后开始的,必然要求在一个新的水平和一个更高层次利用外资。浦东开发为外资提供的更优惠条件是我国改革开放全国推进的表现。

(2)从浦东开发开放的目标看,与国际大跨国公司合作是发展的重点。在我国全面利用外资中,中小资本对传统产业的改造和劳动密集型产业有较大的优势,而国际大资本则对现代高新技术产业有较大的优势,中小资本与大资本在中国的作用存在着客观的分工。浦东开发定位于高新技术产业,并致力于把上海建成国际经济、贸易与金融中心,必然形成与80年代南方探索性开放的重要区别。

(3)从中国80年代发展的结果看,开放了的巨大市场吸引了国际大资本。全球经营战略是大跨国公司国际投资的本质。国际大公司在全球范围内布置生产过程,规划现有市场和潜在市场。中国80年代的发展已使中国成为一个具有巨大购

的GDP年增长率仅为7%左右,而在1990年至1993年的四年间则翻了2番。1993年浦东GDP总量已达164亿元,预计1994年将达到264亿元。在今后若干年内大批三资企业陆续投产的前景下,浦东经济持续高速增长的趋势已确定无疑。同时,浦东的飞跃式发展成为上海和长江流域加速增长的重要动力源。上海已连续两年保持15%的增长速度,其增量中近1/3来自浦东。地处长江三角洲的江苏和浙江,也连续两年保持20%的高速增长。1993年,安徽、江西的增长速度都超过了全国平均水平。浦东开发开放仅仅在最初阶段已经显示出如此强大的辐射力,它带动整个长江流域起飞的历史作用将越来越被世人所肯定。

· 中国深化改革中的体制创新点

其次,发展报告总结了浦东如何成为中国深化改革中新的体制创新点。中国高速发展的最大推动力来自改革即体制创新。浦东新区的立足点就是率先建立社会主义市场经济体制,从新体制中获得保持高速增长的新环境。浦东新区在构筑国有资产管理新体制方面的突破,克服了旧体制下国有资产管理方面所有者缺位和政企不分的弊端。在浦东投入的新企业从一开始就建立在面向国内外市场的现代企业制度基础上,从而具有勃勃生机和活力。浦东新区着力发展资金、房地产、劳动力等生产要素市场,形成了在国内居领先地位的生产资料保税市场、物资流通市场、资金融通市场等。新区的土地开发机制和模式,使土地批租成为新区开发资金的主要来源之一。新区的“小政府、大服务”管理模式有利于政府职能的全面转变,在国内首开先河。浦东率先建立社会主义市场经济体制是与它率先与国际规则接轨同步进行的,从而使其目标模式的立意更新、起点更高。

· 中国扩大开放中同世界经济新的联结点

其三，发展报告总结了浦东如何成为上海、长江流域同世界经济的新的联结点。浦东开发开放的意义，主要体现在中国与世界市场之间将出现一条更加宽广的通道。浦东作为国内外市场新的联结点，从一开始就在新区经济中发展生产国际化和流通国际化；同时通过东西联动，重新确立上海作为国际金融贸易中心的地位；还发挥其扩散效应，促使国际资本大规模进入长江三角洲地区和整个长江流域。1991年以来，长江三角洲地区吸引的外资数量已占全国的近1/3。外资进入浦东的主体已是跨国公司和国际性企业集团，它们与国有大中型企业的结合，加速浦东、上海和长江三角洲的产业结构升

实力的现实市场和诱人发展前景的未来市场，从而吸引着国际大跨国公司。港台及华侨资本在80年代的发展中所起的作用客观上为大跨国公司规划中国市场准备条件。

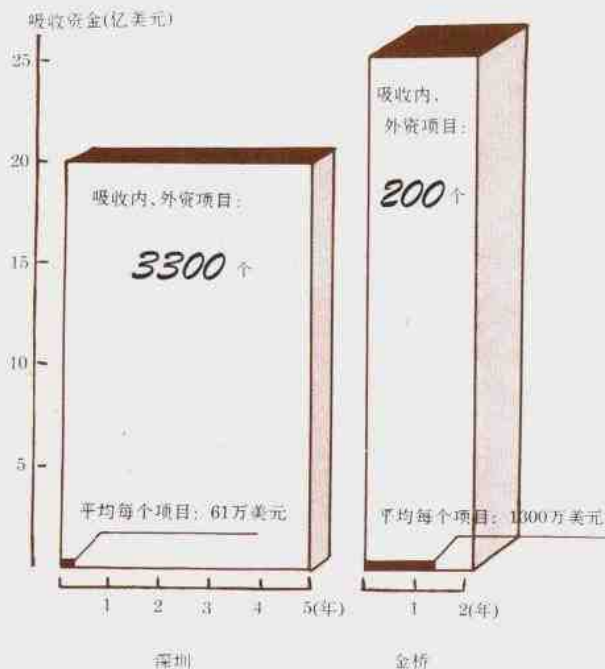
(4)从上海的特殊条件看，对国际大跨国公司极为有利。上海具有较快接受高新技术产业的技术吸收能力和工业配套能力，有利于国际大资本和大项目投资。与国内市场在商业和地理上的联系也对国际大跨国公司产生了更大的吸引力。

浦东外商投资的增长(1989 及以前~1993 年)

	1989 及以前	1990	1991	1992	1993
批准项目数(个)	17	28	92	567	924
协议外资额(亿美元)	0.52	0.34	1.01	13.35	17.29

资料来源：浦东新区统计局。

浦东金桥引进项目投资量与深圳比较



专 论 (2)

浦东成为全国的投资热点

如果说浦东开发与我国其他地区的开发有什么不同的话，那么吸收全国各地投资作为开发战略就是特点之一。浦东作为90年代中国投资的热点为高速增长创造了条件。1993年，在1727个内联项目的135.90亿元总投资中来自外地的投资为129.93亿元。到1993年底累计，内联项目数为3137个，在238.24亿元总投资中，来自外地的

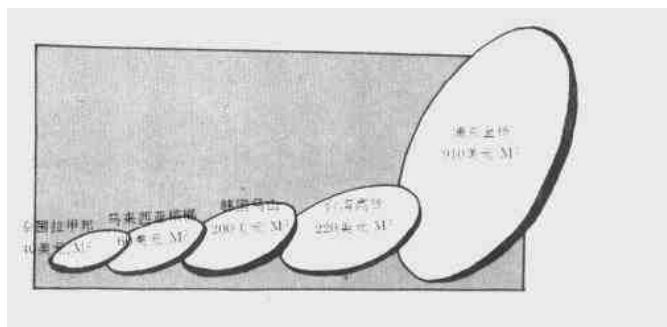
投资为222.55亿元。

浦东开发引起全国资金集聚的第一个原因是特殊优惠政策。中央政策规定,对外地在浦东投资免征生产、办公用品进口物资的关税,生产的料、件、半成品是新区内增值的出口产品免征出口关税,所得税酌情减免,生产性企业可以享受本企业产品的出口经营权等。根据中央给予浦东开发的政策,市政府规定,鼓励外地及各部投资浦东开发和经营成片土地,对企业投资与户口挂钩,企业还可享受上海规定的有关经济技术开发区内中外合资企业其他优惠政策。这些政策使浦东成为全国开发开放的重心,也成为全国投资的重心。由于与其他特区、开发区相比,浦东有着一些特别的优惠政策,包括外商办百货商店、外资银行,建立外高桥保税区、上海证交所以及上海对项目的更大自主审批权,因此在全国全方位开放而浦东相对后起的条件下仍能成为全国的投资热点。在浦东特殊政策中允许上海设立证交所是一项辐射全国的意义重大的政策,证券交易的中心地位大大加速了资金向上海的集聚。

第二个原因是浦东依托浦东,东西联动使上海具有成为现代化大都市的良好前景。除政策优势外,与其他地区相比浦东还有经济基础方面的优势。浦东开发的最有利条件之一是可以依托上海已有的工业基础,发展实力雄厚。由于上海确立了“东西联动”的发展战略,有效地结合了政策优势与基础优势,发展前景更加诱人,因此对全国投资形成了更大的吸引力。

第三个原因是浦东发展的战略目标定位于国际经济、贸易与金融中心,这一目标意味着它既是世界各国进入中国的重要通道,又是中国内陆各地走向世界的重要桥梁,因此内陆各地要扬帆出海,利用浦东是必然战略。浦东生产企业的出

浦东金桥每平方米土地吸纳投资量与国外比较



级和企业机制转换。浦东经济的国际化将成为长江流域经济国际化的起点,从而为我国更有利地参与国际分工奠定基础。

浦东开发开放的四年实践证明小平同志的判断:“浦东开发比深圳晚,但起点可以更高,我们相信可以后来居上。”这是因为浦东得益于全国十年改革开放的理论准备,尤其是在建立社会主义市场经济方面的理论准备;得益于以深圳为代表的一系列特区及开发区的发展模式和成功经验;得益于上海、长江三角洲和整个长江流域迅速发展的有力推动;得益于中央对浦东发展目标的坚定支持。在这份发展报告中,我们力图反映浦东开发开放在时间和空间上所处的有利环境,在精神和物质上所得到的优势条件,以期说明浦东崛起是全国发展取得举世瞩目成就的产物。同时,我们也从推动浦东更快更好发展的愿望出发,在若干重要方面提出了我们的初步研究成果和建议。

口权就是一个方面。三个中心的目标致力于吸引国外万商云集,诸如允许外商办百货商店及银行金融机构等是经济特区所没有的。虽然这主要对外商有意义,但却因其带来的前景同时增强了国内投资的吸引力,产生了现代市场的规模效应和投资的集聚效应。外贸、金融等第三产业是浦东发展的重点,它们在现代开放型市场经济中的重要地位

决定了各省必然进行大规模投资。

第四个原因是上海确立了“开发浦东,服务全国”的宗旨,并以此确立战略,使开发效应不但有利于上海,而且影响长江三角洲地带,带动长江流域乃至全国,从而把浦东的发展机遇扩展为全国的发展机遇,引发了各地抓住机遇与浦东联动的投资热。打“中华牌”、探索“国际牌”、不打“上海牌”的思路使浦东

发展战略不局限于上海,更不局限于浦东,而是成为一种自然影响广大腹地的战略。上海的发展战略是成为一个商品和生产要素大流通的中心,发挥城市的综合功能,为各地发展服务,建立经济合作的区域性大市场,实现地区间的互补。这种战略的辐射效应是吸引各地投资的重要原因。

二、基础设施先行:

构划现代化国际大都市的形态框架

专 论 (3)

1. 东西联动的城市形态规划指导思想

早在 80 年代后期研究浦东开发的过程中,专家们逐步形成一个共识,浦东应当建设成为世界一流的新城区。然而,这一美好愿望并不能在一片未开发的处女地上自然地实现。据 1990 年的统计,浦东新区范围内已有常住人口 133 万人,城市化面积 38 平方公里,国民生产总值 60 亿元,社会商品零售总额 14 亿元,经济总量约占整个上海市经济总量的 1/10。沿黄浦江城市带南北长约 25 公里,东西宽约 2 公里,人口密度已达上海浦西市区的平均水平。这一狭长城市带集中了浦东原有的产业基础,在交通和社区活动方面与浦西高度对应和一体化,在城区面貌和生态环境方面与浦西市区基本相似。

与浦西市区融为一体的浦东沿江城市带,为浦东新区的开发提供了国内其他开发区所没有的独特优势。它使浦东的新区开发能够依托浦西的综合经济技术优势和良好

浦东目标: 世界一流的现代化 城区

浦东开发是一项以国际国内的发展竞争为背景的跨世纪工程,它的目标是建设具有世界一流水平的现代化城区。这一宏伟目标在浦东迈向 21 世纪的进程中已依稀可见:

1990 年浦东开发开始伊始,中国政府就把它称为“中国今后十年开发的重点”,对浦东的建设发展寄予了厚望。党的十四大进一步明确要以上海浦东开发开放为龙头,进而带动整个长江流域经济的新飞跃。最近江泽民同志又指出开发开

放浦东是中国改革开放的重要标志。从重点到龙头,从龙头到标志,这不仅是对浦东开发开放在更高的层次和更深的意义上加以认识,而且是在更广泛的时间和空间上加以战略定位。这就意味着浦东的开发开放决不是一般意义上的引进技术和资金,而是在进行一座21世纪现代化城市的建设,是在进行一次迎接新世纪挑战的搏击。因此,浦东理所应当将成为中国改革开放的桥头堡,上海乃至全国经济起飞的发展极,中国走向新世纪的里程碑。

浦东世纪性的发展战略,决定了浦东一流性的城市形态。四年来,浦东的城市形态发展集中体现为:起点高,动作大,格局新,功能全。

起点高,是指浦东作为未来新上海的象征和中国改革开放的标志,按照“面向世界、面向二十一世纪、面向现代化”的发展要求,一个现代化、跨世纪的城市经济和社会形态发展规划初步形成。到下一世纪初,要在浦东建立全国第一流的市政基础设施、最大的商务活动中心、高度开放的综合性自由贸易区、先进的高科技产业和出口加工基地、现代化的城郊型农业和配套服务条件最好的高质量生活区。再经过几十年的努力,把浦东建设成为具有世界一流水平的外向型、多功能、现代化新区。

动作大,是指基于高起点的发展思路,浦东开发的大项目、大工程不胜枚举。在已基本竣工的、总投资150亿的十大基础设施工程中,有名列世界同类型桥梁中第一位的杨浦大桥和第三位的南浦大桥;在建的东方明珠电视塔,以其462米的高度位居亚洲第一;规划建设浦东国际航空港将比上海现有的虹桥机场大7倍。此外还有地铁二号线、延安东路隧道复线等一批大、中型建设项目将先后上马,逐步勾勒出

的社会服务,以东带西,以西促东,东西联动,共同繁荣。

上述基于浦东新区长远发展的战略考虑,构成了浦东新区城市形态规划的基本指导思想。在具体方案上,主要体现在以下几个方面:

第一,由内环线、外环线、南北干道、东西发展轴线等城市综合交通体系将浦东和浦西连成一体,形成中心城区的基本框架。

第二,以便捷的越江交通,联系浦东陆家嘴和浦西外滩地区,形成跨越黄浦江的中心商务区(CBD),并通过浦西外滩核心地区向南外滩延伸和改造浦东滨江地带,形成从陆家嘴中心至外滩建筑群的“视线走廊”。

第三,现代化城区建设沿外滩向东、过黄浦江、经陆家嘴中心商务区至第二国际机场的东西发展轴线展开。

2. 开发的序幕:重点建设项目的实施

1990~1993年,浦东新区城市基础设施建设重点项目的安排采取了先环线、后轴线的原则,即:首先建设连接浦东和浦西的综合交通体系,包括已建成或即将建成的南浦大桥、杨浦大桥、内环线、杨高路等;其次建设与东西轴线有关的各项工程,包括已经启动或正在进行启动前期准备的穿越黄浦江的地铁二号线、连接外滩与陆家嘴的延安东路隧道复线、外环线快速干道以及黄浦江大桥和隧道、上海第二国际机场等。

上述建设原则既体现了东西联动的城市形态建设规划的基本指导思想,又符合东西联动阶段性发展的实际需要,从而对促进浦东社会经济的发展起了重要作用。

应该看到,1990~1993年间,浦东规划现代化国际大都市框架建设的重点,主要是在点和线的建设方面展开。今后这种框架规划的建设重点将转向平面纵深推进。届时,规划的实施将会变得更加复杂、更加困难。

3. 集中高强度资金投入及其筹措

城市基础设施建设中投入成本和直接产出效益之间的矛盾,是始终存在的难题。城市开发规模越大,起点越高,这个矛盾越突出。因此,如何筹措基础建设投资资金便成为拉开浦东开发序幕的关键。为了妥善解决资金供求的矛盾,浦东新区的基础设施建设采取了总体规划、分阶段实施的战略。从1990~1993年的情况来看,浦东基础设施建设开发资金筹措的矛盾并不尖锐。这主要得益于五方面的因素:一是上海市政府统筹解决了一部分连接浦东和浦西的大型交通基础设施项目的投资资金,如南浦大桥和杨浦大桥。二是有中央政府对浦东开发的财政资金和银行信贷资金的支持,如浦东新区新增财政收入留浦东,中央政府批准的各专业银行对浦东的特别贷款等。三是在全国资金供给比较宽松的情况下,国家有关部门参与投资建设了部分基础设施项目,如交通部对外高桥港区的投资、能源部对外高桥电厂的

浦东一流市政设施的基本框架。

格局新,主要体现在浦东开发采取了全新的发展模式,未来的浦东城市形态将采用“中心敞开”、“多心组团”的结构布局,即:以陆家嘴CBD为中心,向南北、东西、滨江三线“轴向发展”,形成中心辐射、敞开发展的格局。同时在未来中国的“曼哈顿”——陆家嘴、著名的出口加工区——金桥、中国最大自由港——外高桥、高科技园区——张江等地形成多个城市中心区,通过“多心”发展,走城市建设的新道路,构成新世纪新浦东的基本框架。

功能全,是指遵循多功能开发浦东的要求,浦东新区的城市功能将得到最优的组合和最大的发挥。从现代化的市政设施到人与自然和谐的环境,浦东将形成交通枢纽和居住生活的功能;从金融贸易递增到技术创新不断,浦东将具备现代商贸和高新技术产业化的功能;从以发展第三产业为主导到要素市场的逐步健全,浦东将发挥综合服务和集聚扩散的功能。

7

专 论 (4)

不断探索新的融资渠道

作为中国开放以来最大的经济开发区,浦东在开发中的资金筹措问题必然是头等大事。巨额投资需要全方位有效的资金渠道。开发之初资金的来源主要得益于特殊政策。在特殊政策中,新增财政收入留于浦东有力支持了新区政府的财力增长,对企业的优惠政策则从扩大税基上为新区财力的快速增长提供了可能。1992年到1995年新增

浦东十项基础设施骨干工程一览表

项 目 名 称	计划总投资 (万元)	累计完成投资 (万元)	竣工日期
南 浦 大 桥	82000	82000	1991.11.19
杨 浦 大 桥	133163	133163	1993.10.23
杨 高 路 拓 宽	71000	80000	1992.12
外 高 桥 新 港 区	64256	62000	1993.10.30
浦东煤气厂二期	21196	21196	1991.6
外 高 桥 电 厂	286946	300000	1993
凌 桥 自 来 水 厂	21538	18891	1994
合流污水排放工程	160000	134730	1993
通 讯 工 程	1150	1150	1992
内 环 线 浦 东 段	23000	23000	1993.11.20

的五配套资金筹措权使浦东可增加40亿元左右的资金,是浦东开发加速的重大推动力。

浦东开发体现了资金多渠道的特点,是浦东开发中“金融先行”战略的成功。资金来自于证券发行、银行信贷、土地批租、世界银行和亚洲开发银行贷款、各省各部投资以及中央借款等六个方面。这一战略不但体现了全方位筹措资金,而且体现了筹资机制的创新。批租所创造的财政效应代表了机制和体制转轨中的新途径。

开发四年后的浦东,资金的供求矛盾十分突出。从需求面讲,资金问题产生于大规模开发能量积聚时期高强度投入的必要性。四年开发中基本完成了十大工程及四个开发小区的框架,但从远期目标看,浦东正在从能量积聚的前期向能量积聚的后期转变。1994、1995两年的资金总需求将超过400亿元。也就是说,一方面新产业发展及各小区功能开发的能量积聚后期已经开始,高新技术项目的投资需增大力度,但另一方面基础设施的投入仍有大量任务有待完成,1994年市政基础设施建设投资达到50亿元。从供给面讲,资金却相对紧张。浦东开发是在全国改革与发展的大背景下推进的,全面发展导致资金分散和不足,宏观紧缩自然形成对浦东的影响,全局的资金紧张加剧了地区间资金的分流与竞争。在1994年全社会固定资产投资总规划188亿元中,除了市政府、各乡及各部、省等方面的资金来源外,主要需由新区政府筹措。浦西建设也需要大量投入,吸纳了相当一部分内外资金。银行贷款不足,政策资金缺乏。从后几年看,由特殊政策创造的资金渠道也将不复存在。

因此,在新区今后的发展中,原有的资金渠道已经显然不够,开辟新的更多的资金渠道是有待解决的一个迫切问题。金融体制的改革是

投资等。四是因国内外房地产开发投资大量涌入浦东所带来的土地批租收入。五是在全国金融政策比较宽松的情况下,由发行债券和举借外债所筹措的资金。

然而,从今后几年浦东基础设施建设资金的供求情况来看,筹资环境是相当严峻的。这表现为:一方面,1990~1993年间造成浦东基础设施建设筹资环境相对宽松的各种因素大多不复存在。如上海市政府统筹投入浦东基础设施建设的资金已大部分到位;国内资金供给和金融政策相对宽松的局面已不复存在;中央政府对浦东的财政和金融支持也将逐步减弱等等。另一方面,浦东的基础设施建设由点线转向平面以后,对资金的需求量却大大增加。据初步测算,1994~2000年,浦东新区基础设施投资资金需求约为2900亿元。其中投入于航空港、深水港、长江口整治、长江隧道、外环线、地铁、越江隧道、轻轨铁路等重大基础设施项目的资金约1500亿元,投入于电厂、水厂、社会项目和土地开发的资金约850亿元,其他投资约550亿元。

如何解决浦东开发所需资金的供求矛盾?出路在于形成新的资金筹措机制。1993年以来,浦东在这方面已有一系列新的探索,其中最主要的有:

第一,采取BOT或BOO方式,吸引内外资建设经营浦东具有一定盈利性的基础设施项目,如延安东路越江隧道复线、上海第二国际空港等。

第二,继续寻求中央政府的财政和银行信贷资金支持,开拓新的国内外间接投资的渠道。

第三,改善投资环境,进一步吸引国外直接投资,继续保持土地批租收入增长的势头。

第四,促进浦东新区的发展,扩大税基,加强税收征管,增加新区的财政收入。

采取上述措施的目的在于,尽量采取在不调整既定阶段性开发进程目标的前提下,保持基础设施建设资金的供求平衡。

主要环节。银行要由信贷管理向资产负债管理转变,要建立更多的地方性金融机构,形成资金配置的市场化机制;在现代企业制度的建设中要通过转让国有股权、拍卖小企业等盘活资产存量。要通过国际银

团和海外基金筹资,利用和发展各类基金。要充分利用在上海的外资银行在国际筹资中的作用,通过外资银行建立新的融资渠道和筹资方式,以 BOT 方式吸收外资,还要更好地利用好土地资源。总的思路

是,不仅要继续坚持内资与外资相结合,投资与贷款相结合,直接融资与间接融资相结合,而且要着眼于传统筹资方式与金融工具创新相结合,在新的融资渠道中寻找根本出路。

三、新的开发模式:

规划现代化国际大都市的功能框架

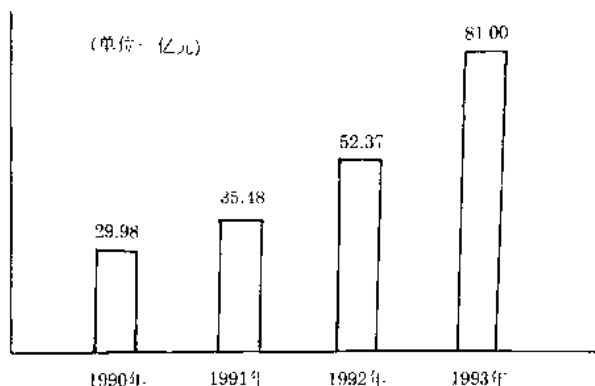
4. 对各重点开发小区的功能界定及其协调

按照浦东开发“面向世界、面向 21 世纪、面向现代化”和“振兴上海、开发浦东、服务全国、面向世界”的战略思想,浦东城市功能开发的总目标是,经过几十年的努力,建设具有世界一流水平的外向型、多功能、现

专 论 (5)

土地资源: 小区开发的驱动力

浦东工业出口产值的增长(1990~1993 年)



浦东被誉为本世纪世界上最后一块开发宝地。浦东自身得天独厚的地理条件和土地资本奠定了它独具开发价值的历史地位。它西靠上海市区,大部分土地处于中国土地级差最高的南京东路和外滩 15 平方公里半径以内。优越而极富诱惑力的土地资源,构成了浦东投资开发的直接驱动力。

土地出让,启动开发。由于浦东开发从一开始就摒弃了传统体制下政府投资、政府开发的习惯做法,采取了组建公司、企业开发、政

府调控的新模式。同时,为了解决前期开发投资巨大,政府和企业均无能为力的现实问题,便选择了一条利用土地资本向现金资本转换,走土地出让、启动开发的道路。具体做法就是“财政投入,支票转让,收入上缴,土地到位”,即:由市财政按土地出让价格开出支票给开发企业,作为政府对企业的资本投入;开发企业再开出支票付给市土地局,并签订土地使用权的出让合同;市土地局出让土地使用权以后,从开发企业所得到的出让金再全部上缴市财政局。通过这样一个资金“空转”的过程,不仅实现了金融资本与土地资本的有机结合,而且给陆家嘴金融贸易区、外高桥保税区、金桥出口加工区和张江高科技园区的四个开发公司带来了几亿元的注册资本和开发资金,达到了出让土地、启动开发的目的。据统计,浦东开发四年来政府以这种“空转”方式成片出让土地共计23幅,出让面积达61.859平方公里,政府的资本投入达61.3亿元人民币,这对整个浦东的开发建设创造了有利条件。

土地转让,滚动开发。土地转让指土地使用者将土地使用权再转移的行为。浦东新区的开发公司在完成了基地“七通一平”之后,便可以进行土地使用权的转让,以实现不动资本与货币资本、投入资本与产出资本的结合。浦东1991年转让土地共39幅,转让总地价为3.95亿元人民币;1992年至1993年8月,累计转让土地414幅,转让土地面积2.52平方公里,转让总地价达19.04亿元人民币。其中,工业项目61个,转让土地使用面积1.5平方公里;商业项目40个,转让土地使用面积0.02平方公里;科技项目6个,转让土地使用面积0.04平方公里。到1993年底,已有一大批项目开工建设,并有不少的项目投入了生产,从而初步形成了浦东“以土地吸附资金→以资金提升土地价

浦东重点开发小区基本情况(至1993年底)

开 发 区 名 称	规划开发面积 (平方公里)	累计开发面积 (平方公里)	吸引项目 (个)	协议资金 (亿美元)
陆家嘴金融贸易区	16.82	2		
金桥出口加工区	19	4	201	26.6
外高桥保税区	10	1	800	22
张江高科技园区	17	1	12	1

代化的新区,为把上海建设成为国际经济、金融、贸易中心之一和现代化国际城市奠定基础。显然,一个具有上述功能的现代化城市是不可能在一夜之间建成的。因此,在具体实施过程中,浦东在城市功能开发方面采取了与城市形态开发类似的思路,即首先从点和线构划出现代化国际大都市的功能框架,然后再向平面拓展。具体开发方式是:按照把浦东建成具有世界一流水平的外向型、多功能、现代化新区的最终目标的要求,首先重点开发四个有明确功能界定的小区。这四个重点开发小区分别是:具有综合性自由贸易区功能的外高桥保税区;具有金融、贸易、商业等第三产业功能的陆家嘴金融贸易区;具有资本和技术密集型出口加工功能的金桥出口加工区;以及具有高新技术产业开发功能的张江高科技园区。这四个重点功能开发小区在区位布局上,放在浦东新区总体形态规划框架所规定的各功能区域的中心地区,目的是通过重点开发小区的延伸发展,最终达到在522平方公里的范围内,浦东新区在城市形态规划目标和功能规划目标上的一致。

从1990~1993年浦东各重点开发小区的进度来看,呈现出不平衡发展的态势。总的来说,具有出口加工功能的小区发展最快,具有金融和贸易功能的小区次之,而具有高新技术开发功能的小区则发展更缓。这一发展趋势说明,浦东新区在构划现代化国际大都市的功能框架方面,受到国际和国内经济环境的制约。在国际资本流动和产业转

移仍然把中国作为一个拥有廉价劳动力优势的加工工业基地的情况下,在国内的贸易体制和金融体制的自由化程度还相当低的环境中,具有出口加工功能的小区发展比较快,而具有其他金融、贸易和高新技术开发功能的小区发展则相对较慢,是不可避免的现象。

从 90 年代下半期国际和国内的发展趋势来看,国际新一轮产业转移的开始,以及关贸总协定乌拉圭回合最终协议的实施,国内经济市场化改革的加速推进,将为浦东陆家嘴金融贸易区、外高桥保税区和张江高科技园区的加速发展提供良好的机遇。如何抓住这个机遇,协调各重点功能开发小区之间的平衡发展,避免小区功能的趋同化,是浦东新区在今后几年中继续规划现代化国际大都市功能框架过程中必须注意的问题之一。

5. 小区开发形式:由开发公司经营的商业性项目

浦东新区的小区开发形式是一种独特的创新。它从一开始就摒弃了传统体制下由政府投资开发、承担全部开发成本的旧模式,采取了组建公司进行商业性开发、由政府进行宏观调控的新模式。从 1990~1993 年的开发实践来看,浦东新区的小区开发公司获得相当大的成功。其一,这种模式加速了由土地资本向货币资本转换的速度。四年中,各开发公司以“空转”形式成片出让土地共 23 幅,面积达 61.859 平方公里,转换成投入资本达 61.3 亿人民币。这是土地使用的计划经济体制直接向市场经济过渡的产物,也是浦东开发的一大创举。其二,这种模式实现了土地资本与现金资本的结合。由于小区开发公司获得的是有价值的土地,经过“七通一平”的开发可以转让、出租和抵押,从而为开发公司与银行的金融资本相结合提供了充分条件。1991 年各重点小区开发公司先后与中外金融机构组成联合开发公

司→土地更大规模的吸附资金→使土地不动产迅速增值”的滚动效应,也充分体现了土地资本对加快浦东开发开放的驱动作用。

土地增值,积累开发。土地各个连续的投资开发都是在前一个开发积累的基础上进行的,这是土地不断增值的基本因素,同时地段级差也构成了土地价格的差异。目前浦东各开发小区的转让地价基本上反映了上述的规律,如具有未来中国“曼哈顿”之称的陆家嘴金融贸易区,平均转让地价每平方米为 1400 美元;中国最大的自由贸易区——外高桥保税区的平均转让地价,每平方米 118 美元;现代新型工业区——金桥出口加工区的平均转让地价,每平方米 108 美元。浦东土地资源所带来的开发驱动力,已迅速转化为新的土地资本,有力地推动着浦东开发开放的进一步发展。然而这种新资本积累的快与慢、高与低,常常也会反作用于驱动力的大与小、强与弱。因此,为了保持浦东开发的良好势头,首先要重视对土地价格的研究,加强对地价的宏观控制和调节,用一种既有利于吸引投资,又不失投资竞争的速度的土地价格,来进一步集聚土地开发的驱动力,以达到全面加快浦东开发开放的最终目的。