

上海市纪念改革开放40年
研究丛书



上海改革开放40年 大事研究

周振华 洪民荣 主编

卷二·战略先导

张广生 等著



格致出版社



上海人民出版社

上海改革开放 40 年大事研究

卷二·战略先导

张广生等 著

格致出版社

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海改革开放 40 年大事研究.卷二,战略先导/张广生等著.—上海:格致出版社;上海人民出版社,2018.8

ISBN 978-7-5432-2893-1

I. ①上… II. ①张… III. ①改革开放-成就-上海
IV. ①D619.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 150921 号

责任编辑 忻雁翔 张苗凤

封面设计 人马艺术设计·储平

上海改革开放 40 年大事研究

卷二·战略先导

张广生 等著

出 版 格致出版社
上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 苏州望电印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 14.5
插 页 3
字 数 162,000
版 次 2018 年 8 月第 1 版
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2893-1/F·1137
定 价 62.00 元

卷二·战略先导

课题组组长 张广生

课题组成员 朱金海 陈高宏 徐 珺

前 言

上海是全国最早开始组织研究发展战略的城市，起始于 20 世纪 80 年代，是我国组织研究发展战略的先行者；上海是全国组织研究发展战略最多的城市，研究提出的有些发展战略还上升为国家战略，是我国研究发展战略的排头兵。

上海经济建设和改革开放 40 年的发展历程，始终贯穿一个总的战略思想：“振兴上海、开发浦东、服务全国、面向世界”。在这一总的战略思想的指引下，上海历任市委、市政府领导都高度重视涉及上海长远发展的重大战略或重大战略举措研究，先后组织开展过经济社会、城市建设和管理、文化建设、精神文明建设、恢复 WTO 缔约国地位、科教兴市、世博会及其后续场馆开发、“营改增”、自贸试验区、科创中心、全球城市等重大战略研究或战略性重大举措研究，以及历次修订的城市总体规划和制定的国民经济和社会发展五年规（计）划。“所有这些，都使‘振兴上海、开发浦东、服务全国、面向世界’的 16 字战略思想，更加深化和具体化了。”^①

^① 黄菊：《在探索中前进》，中共中央党校出版社 1998 年版，第 175 页。

本书阐述的是从诸多发展战略中最为重要且最具代表性的四个发展战略，即 1985 年国务院批准的《关于上海经济发展战略的汇报提纲》（以下简称《汇报提纲》）、1992 年形成的《上海市浦东新区城市总体规划》（以下简称《浦东开发开放战略》）、1994 年制定的《迈向 21 世纪的上海》经济社会发展战略（以下简称《发展战略》）和目前正在组织研究的“面向未来 30 年的上海”发展战略（以下简称《未来 30 年的上海》），成为不同时期引领上海城市未来发展的战略导向。在“振兴上海、开发浦东、服务全国、面向世界”这一总的战略思想下，形成的各个不同发展时期发展战略的共同之处在于：

1. 体现不同发展阶段的要求。上海在推进经济建设和改革开放进程的不同阶段，所要解决的主要问题有所不同。《汇报提纲》主要是解决上海如何改革振兴、重振雄风的问题，《浦东开发开放战略》主要是解决浦东怎样更好地发挥对内对外开放“龙头”作用问题，《发展战略》主要是解决上海怎样崛起成为又一个国际经济中心城市问题，《未来 30 年的上海》主要是解决上海在全球城市网络体系中怎样占据枢纽位置并成为卓越的全球城市问题。因此，不同发展时期的发展战略提出的战略目标、重大举措和对策建议以及实施路径也不尽相同。发展战略必须因时、因地制宜，一切从实际出发，应当为而不为之则丧失机遇，不可为而为之则适得其反。

2. 体现继承和发展。不同发展时期的发展战略或规划，不仅前一个发展战略或规划中被实践证明行之有效的战略举措会被后一个发展战略或规划进一步延续和发展，而且共同关注的解决重大问题的对策建议，

后一个发展战略或规划会在前一个发展战略或规划实施的基础上进一步递进和拓展，如产业结构调整历经三个发展战略，但调整的着力点从最初的适应性调整转向战略性调整，进而要发展形成“多核心、多轴带”相互交融的产业空间网络。前者是后者发展的基础，后者在前者发展的基础上拓展，承前启后，在继承和发展中使上海经济建设和改革开放呈现递进式、螺旋式不断向上的态势。

3. 体现目标取向一脉相承。不同发展阶段的发展战略，提出的战略目标在文字表达上具有明显的阶段性特征。1985年国务院批准的《汇报提纲》提出：“到本世纪末，上海应努力建设成为开放型的、多功能的、产业结构合理的、经济繁荣、科技发达的社会主义现代化的中心城市。”^①1994年制定的《发展战略》提出：“到2010年，上海基本建成国际经济、金融、贸易中心之一，未来30年的上海实现崛起成为又一国际经济中心城市战略目标。”^②目前正在组织研究的《未来30年的上海》提出：“面向2050年，努力建设更具有竞争力和影响力的卓越全球城市。”尽管如此，但各个发展战略的目标取向则一脉相承，即积极培育、增强和发挥上海各种要素集聚与辐射的城市功能，具有与我国综合实力相匹配和国际地位相适应的参与配置全球资源的能力。

发展战略的研究制定和组织实施是一个动态变化的过程，不可能一

① 国发〔1985〕17号文：国务院批转的《关于上海经济发展战略的汇报提纲》。

② 上海市《迈向21世纪的上海》课题领导小组编：《迈向21世纪的上海》，上海人民出版社1995年版，第68页。

直停留在一个起始的发展战略，也不可能有一个终极的发展战略。发展战略必须随着客观条件的变化和城市的发展而相应调整发展，既要前瞻城市未来发展趋势，又要后顾城市历史发展轨迹；必须把握好不同发展阶段的基本特征，关注新的实践和新的变化，作出与时俱进新的反应。唯有这样，发展战略才会具有强大的生命力，才能对城市的长远发展起到战略导向作用。

目 录

第 1 章	上海经济发展战略汇报提纲	1
1.1	历史背景	3
1.2	从工业大调研到“衡山会议”	14
1.3	《汇报提纲》的主要内容	25
1.4	全面落实《汇报提纲》提出的重要内容	31
第 2 章	浦东开发开放战略	39
2.1	历史背景	39
2.2	浦东开发开放战略的实施	47
2.3	浦东开发开放实践中战略思想的深化与发展	64
2.4	浦东开发开放战略的历史作用与评估	83
第 3 章	“迈向 21 世纪的上海”经济社会发展战略研究	99
3.1	历史背景	100
3.2	“迈向 21 世纪的上海”战略研究的主要内容	113
3.3	“迈向 21 世纪的上海”战略研究的历史作用	138

第 4 章	“面向未来 30 年的上海”发展战略研究	151
4.1	历史背景	152
4.2	“面向未来 30 年的上海”发展战略前期研究的开展	174
4.3	“面向未来 30 年的上海”发展战略研究的总体思路	177
4.4	“面向未来 30 年的上海”发展战略研究的总体影响	191
第 5 章	历史经验与未来展望	196
5.1	历史经验	196
5.2	未来展望	209
	参考文献	212
	后记	215

第 1 章 上海经济发展战略汇报提纲

上海曾是远东地区最大的经济、金融和贸易中心。由于历史的原因，从 1952 年至 1978 年，上海所走的是以工业发展为主体的经济发展路子。这一时期，上海市 GDP 值从 36.66 亿元增长到了 272.81 亿元，年均递增率为 8.03%（按现行价格计算），其中第二产业增长率为 9.81%，第三产业只有 4.73%。1952 年第二产业占 GDP 总值的比重为 52.4%，第三产业占 41.7%，到 1978 年第二产业的比重已上到 77.4%，第三产业下降到 18.6%。^①上海从一个远东最大的经济、金融、贸易中心转变为一个为国内提供工业产品的工业基地。

这一时期，上海走工业发展的路子是有其历史必然性的。第一，中华人民共和国成立初期，我国是一个十分贫穷落后的国家，1949 年全国人均国民收入只有 66 元人民币，大量民众过着吃不饱、穿不暖的生活，为了尽快解决人们的温饱问题，中央提出了“以农业为基础，以工业为主导”的经济发展方针，因而城市经济的发展主体无疑是工业。第二，

^① 数据引自 1990 年《上海统计年鉴》第 32 页。

当时上海是全国工业基础最好、生产能力最强、技术水平最高、产品质量最好的城市，1952 年上海生产的棉布占全国的 28%，呢绒占 67%，缝纫机占 89%，自行车占 39%，手表占 86%，肥皂占 41%，^①因而重点发展上海工业是全国工业发展速度最快、效益最高、代价最小的决策。第三，当时中国实行的体制是典型的计划经济体制，在这种体制下，产品统一收购、物资统一调拨、资金统一拨款、劳动力统一分配和金融、外贸的国家高度集中管理，使大量本应由第三产业为中介的经济功能，均被行政手段所取代，这样势必导致第三产业发展萎缩。第四，由于当时国际上对社会主义阵营的国家在经济技术上采取封锁的办法，我国的经济循环基本上是封闭式的，因此在经济合作、对外贸易、国际资金融通、先进技术交流等方面都不能广泛展开，这就要求我国建设并形成独立的工业体系。在这样的体制和环境下，同时我国又要建设并形成独立的工业体系，上海只能而且责无旁贷地大力发展工业。

这一时期，国家也为上海工业发展创造了一些条件，特别是通过计划以低价优先保证上海能源、原材料的供应，这样，上海工业不仅能保持持续高效的正常运转，而且能够取得极高的经济效益。但另一方面，上海所创造的税收和企业所创造的利润全部上交中央财政，而中央财政对上海的投入极少，使得上海工业难以推进设备更新和技术改造，同时又缺乏国际范围的先进技术交流与合作，因此上海工业只能长期处于低层次、粗放型水平上增长。

^① 数据根据 1982 年《上海统计年鉴》第 133 页与 1981 年《中国统计年鉴》第 221 页计算。

党的十一届三中全会以后，上海对自身的发展路子作了深刻的反思，发展思路逐步调整，但是，20 世纪 80 年代上海的经济的发展步履仍然十分艰难。因此，怎样改造、振兴和发展上海，使上海从一个以工业发展为主的功能单一的工商业城市，转变为二三产业协调发展的、多功能的经济中心城市，成为全市人民共同关注和积极探索的重大问题。

1.1 历史背景

党的十一届三中全会以来，中国经济取得高速增长，南方腾飞了，沿海振兴了，全国发展了。然而，这一时期，上海如何改造、振兴和发展的战略研讨虽然始终轰轰烈烈，但上海经济的发展却经历了一段艰难曲折的道路。造成这种格局的缘由是多方面的，其中一个十分重要的因素就是受全国改革开放大环境、大格局的影响。

1.1.1 改革开放初期上海的角色定位与挑战

上海地理位置优越，综合实力雄厚，人才荟萃，在历史上是远东地区最大的经济、金融、贸易中心，新中国成立以后又形成为我国的工业中心。但在 20 世纪 80 年代中国改革开放的进程中，上海经济的发展举步维艰，这固然与上海仍被束缚在典型的高度集中的计划经济管理体制当中有关，但关键还是由当时上海在全国改革开放中的角色定位所决定的。

1. 中国改革开放的重心不在上海

中国改革开放是“渐进式”的，在内容和范围上是逐步深化的，在行业和地域上是逐步推进的。中国地广人多，地区间的“二元结构”现象十分严重，而且长期受高度集中的经济体制严格控制，人们很难一下子全面接受并有效驾驭市场这只“看不见的手”。因此，中国的改革开放以至整个市场化过程，必须从某些区域突破，进而逐步向其他地区扩展，从而实现全国的社会主义市场化。其遵循的基本原则：

一是风险最小原则。改计划经济体制为市场经济体制，改经济发展自我封闭循环为对内对外全方位开放，实际上是一次体制的大震荡，它具有极大的风险性，至 20 世纪 70 年代末在国际上尚无成功的先例，因而必须慎而又慎。中国改革开放的突破口选择在经济落后地区，在这些地区即使改革开放的试验受到一些挫折，对整个中国经济发展来说不至于产生重大冲击，相反如果我们把经济发达地区作为改革开放的试验地，那么一旦受到挫折，将会对整个中国经济带来无可挽回的损失。在经济落后地区的改革开放取得逐步成功经验的基础上，再不断向经济发达地区推进，这样才能使风险最小化。

二是推进顺利原则。中国实行高度集中的计划经济体制长达 30 年左右，中心城市更是计划经济的典范，人们的计划经济观念和传统运作方式已根深蒂固，如果在中心城市率先进行改革，其难度要比其他地区大得多。因此，中国的改革开放又是在计划经济薄弱的地区率先进行的，在这些地区的改革开放取得逐步成功经验的基础上，再不断向计划经济控制严密的区域推进，改革开放就容易渗透到各个地区和各个经济领域，

有利于顺利建立我国社会主义市场经济体制。

三是沿海优先原则。在沿海地区率先改革开放的基本理由是：第一，沿海地区受国际经济的感应较快，有利于参与国际经济大循环；第二，沿海地区在新中国成立前曾经历过较广泛的商品经济社会，具有较好的市场化基础；第三，沿海地区经济发展基础较好，如果改革开放进展较快，就会产生强有力的带动力。因此，中国的改革开放采取了从沿海向沿江，再向沿边地区乃至整个内地逐步推进的最佳战略路线。

四是由点突破原则。中国的改革开放虽然是从沿海地区开始的，但并不是一下子就在沿海地区全面铺开，而首先选择了深圳、珠海、汕头和厦门等经济特区进行重点突破。在点的试验取得局部成功经验的基础上，再逐步向整个沿海地区传递推进，才能进一步降低风险度，从而提高改革开放全面成功的可信度。

中国的改革开放之所以取得成功，很重要的原因就是遵循了这些原则。从改革开放实践的全过程看，中国改革是从农村开始的，而农村的改革又是从皖、川等经济不发达农村开始的，进而不断推向全国农村，农村改革又逐步推向了城市；中国的开放也是从珠江三角洲和闽南三角洲等不发达地区开始的，进而设立了 14 个沿海开放城市，逐步推向了整个沿海、沿江和沿边地区。

2. 当好全国改革开放的“后卫”

上海虽然在 1984 年就列为全国 14 个对外开放城市之一，但是在上述改革开放的大思路框架下，在 20 世纪 80 年代中国经济的竞技场上，上海只能充当全国改革开放的后卫，即担当稳定全国政治经济形势的角色。

第一，上海是中央财政的主要财源。20 世纪 70 年代末 80 年代初，中国经济尚处于不发达时期，全国人均 GDP 值还不到 300 美元，只略高于印度的 250 美元，而当时上海市人均 GDP 值已达到 1 620 美元，历来位于中国之首。1980 年，上海工业企业达近 8 000 家，工业产值 551 亿元，1950—1980 年，上海市财政总收入达 2 971 亿元，占全国财政总收入的 18.1%，其中，地方财政收入为 2 329 亿元，占全国地方财政总收入的 18.6%。同期，上海地方财政总支出仅 334.3 亿元，只占地方财政总收入的 14.3%，净上交中央的地方财政收入近 2 000 亿元，占上海地方财政总收入的 85.7%。^①如果当时中央把上海列为改革开放的重点，那么中央必须通过各种优惠政策在财政税收上给上海“放水”，这样势必会减少中央财政收入，影响中央对经济的调控能力和支持落后地区的发展能力。

第二，上海是保证全国生活消费品供应的主要基地。保证人们生活的基本物质供应是我国改革开放的重要基础之一。应当说，在当时的历史条件下，我国的物资供应基础是十分脆弱的。在农业问题上，我国通过在安徽、四川等经济不发达农村的试点，在取得初步经验的基础上在全国范围内全面推开，从而基本上解决了全国的粮食供应问题。但在工业消费品方面，城乡居民日用消费品的供应尚不充裕，大量轻纺产品，如衣料、自行车、缝纫机、手表和烟糖等商品仍供不应求，均需凭票供应。上海是我国轻纺产品生产的主要基地，1980 年上海生产自行车 376 万辆，占全国的 30.0%；缝纫机 266 万架，占全国的 29.5%；手表 816 万只，占全国的 36.0%；衣料 30 亿米，占全国的 22.7%；自来水笔 7 068

^① 数据引自 1982 年《上海统计年鉴》与 1981 年《中国统计年鉴》。

万支，占全国的 41.5%；收音机 414 万架，占全国的 13.8%。^①如果不能很好稳定上海这样一个庞大的轻纺产品供应基地，改革开放就难以有丰富的物质保证。

第三，上海是我国国有企业最为集中的地区。事实上，在当时的历史条件下，从中央到地方的各级干部对改革开放的认识和思路并不完全统一，而且全民所有制企业的计划经济管理体制和运行机制已根深蒂固，改革难度极大，因而国有制企业的改革就大大落后于其他经济领域的改革。上海是我国全民所有制企业最集中的城市，1978 年，全国全民所有制工业创造的产值为 3 289 亿元，占全国工农业总产值的 77.6%，上海全民所有制企业创造的产值为 503.4 亿元，占上海工农业总产值的比重达 91.2%，占全国全民所有制工业总产值的比重达 15.3%。^②因此，中国的改革开放就很难从上海这个计划经济管理体制最为典型、国有企业最为集中的城市开始。

3. 上海承受着改革开放的沉重压力

在中国改革开放总体格局的影响下，上海不仅难以取得改革开放的先发效应，而且还在一定程度上承受着改革开放的冲击。这些冲击主要表现在：

第一，国内市场的竞争日益加剧。新中国成立以来，上海工业之所以能迅速而顺利地发展起来，同我国总体的经济发展水平和地区间经济发展的不平衡有着极大的关系。过去我国大部分地区的工业发展水平极

^{①②} 引自 1981 年《上海统计年鉴》。