

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

卷六·产业升级

干春晖 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,卷六,产业升级/干春晖等著. —上海:格致出版社;上海人民出版社, 2018.8

ISBN 978 - 7 - 5432 - 2897 - 9

I. ①上… II. ①干… III. ①改革开放-成就-上海  
②产业结构升级-研究-上海 IV. ①D619.51  
②F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 150916 号

责任编辑 忻雁翔 张宇溪

封面设计 人马艺术设计·储平

## 上海改革开放 40 年大事研究

卷六·产业升级

干春晖 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 16.25  
插 页 3  
字 数 183,000  
版 次 2018 年 8 月第 1 版  
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷  
ISBN 978 - 7 - 5432 - 2897 - 9/F · 1141  
定 价 65.00 元

## 卷六·产业升级

课题组组长 干春晖

课题组副组长 余典范 张亚军

课题组成员 王法涛 余红心 王丽君

许锐翔 姜 宏

# 前 言

改革开放 40 年以来，上海产业结构在发展中调整，在调整中升级，特别是在“摸着石头过河”的国家改革开放的背景下，形成了许多可复制、可推广的上海经验，在中国产业升级方面发挥了排头兵、先行者的作用。上海产业调整与升级一直在国家战略的调整、引领下循序渐进地完善产业体系。产业升级也逐渐从被动调整转变到主动升级，产业资源的整合也从封闭转向开放的国内国际两个市场，产业调整的方式也从政府主导为主逐渐向政府引导、市场主导转变。在这些重要转变的探路过程中，上海构筑了通过“自下而上”的大讨论，聚社会智慧形成优化方案的产业战略机制。在产业调整与升级的历程中，上海将国家战略与内生的产业调整诉求相结合，将产业调整与城市功能的提升相结合。对于一个城市来说，除了产业本身发展的高端追求外，契合其城市特点与功能的定位也尤为重要。在具体的实施路径上，上海也充分发挥产业结构调整 and 升级的内生动力机制，利用技术创新的推动力和市场需求的拉动力促进产业的升级；并根据产业特点，在一些积累型产业上也充分利用了“集中力量办大事，以重大工程攻关”的方式促进产业的发展。

产业调整和升级本身就是一个动态的过程，需要根据不同的阶段和特点来适时调整。上海在产业动态调整中，不仅体现了产业战略调整的柔性，更体现了政府在产业战略上自我改良的勇气。在新中国成立很长一段时间，囿于国际环境，我们主要实施的是重工业优先的战略；但在改革开放之后，随着人民对日用消费品需求的增加，上海在此时适时调整了产业结构发展方向，在“二、三、一”产业结构总体战略方向下，在第二产业内部重点发展短线产品，增加生产供给能力，提高产品质量，填补市场需求空缺。从计划供给到主动适应市场需求的产业结构调整，上海走在了全国改革的前沿，并且创造了当时非常时髦的“老三件”消费品，上海品牌成为高端消费品的代名词。而在 20 世纪 90 年代，又主动压缩和改造纺织业，转移污染较高的行业，产业的调整体现为主动减少低端供给的规模，腾出空间为高端产业布局，以适应未来产业的需求。而随着上海城市功能的升级，需要在资源的集聚、辐射方面服务全国、面向世界，上海又重点实施“三、二、一”的产业发展战略，重点在现代服务业上布局，逐渐形成了以上交所、期交所及其他各类金融机构集聚的金融业格局，以总部经济、楼宇经济为重点推动了高端服务业的发展，这为上海全球城市的形成奠定了软实力基础。上述经验已经被全国许多城市作为标杆借鉴，对我国产业结构的升级起到了重要的示范效应。

在产业结构动态调整的过程中，上海一个重要的经验就是注重产业升级与城市功能的提升。改革开放以来，上海产业结构调整 and 升级过程中一个非常清晰的主线，就是始终围绕着上海的城市目标定位以及功能完善来展开：改革开放初期上海工业基地的定位与重点布局第二产业，并在内部进行优化；“一个龙头、三个中心”的城市定位与上海“三、

二、一”产业结构调整，这一阶段的主要战略包括浦东开发开放带来的产业结构调整、支柱产业和上海都市型工业的形成与发展；国际化大都市定位与两个优先战略下现代服务业、先进制造业的发展；全球城市、科创中心定位与二、三产业融合发展。通过产业结构的调整使城市功能不断完善，产业得以升级，并形成二者融合发展的趋势。

在产业升级的动能培育上，在微观企业主体的动力重塑、企业联动的产业集聚、创新驱动的推进、主动对接国际高标准规则等方面，上海都发挥了重要的引领作用。在企业主体动能重塑方面，上海在 20 世纪 80 年代适应市场需求，积极推进国有企业改革，实施放权让利；20 世纪 90 年代，现代企业制度改革使得工业得到了长足发展。2013 年底开始的国有企业的分类改革，更是成为了中国国企改革样本。上海从 20 世纪 90 年代开发开放浦东开始，就积极引进外资企业在重点产业领域布局，以上海大众、上海通用为代表形成了汽车产业的集群。同时，在信息技术产业、医药制造等领域也推动了上海产业的升级。在企业联动发展形成产业集聚方面，上海通过跨国公司的引进形成总部经济业态，借此吸引诸多产业链上的企业合作，形成产业发展的集团优势。并且积极将这些集聚效应向外扩散，通过“飞地”模式进行产业转移，在长三角区域已经形成了一定的示范效应。

在创新驱动的推进上，上海注重技术创新的强大推动力效应。首先，在创新战略上在全国具有先行者效应。上海在 2004 年初就确立了科教兴市的战略，在每一个五年规（计）划中，均突出了科技创新的地位。上海自主创新战略的实施在全国走在前列，产业政策的重点较早由技术引进不断向自主创新为主转变。创新驱动、转型发展战略的提出也在全国

范围内引起了共鸣。上海积极推行的“四新经济”也逐渐在全国推广。其次，构建自主创新的服务平台，积极营造企业创新环境也具有先行的示范效应。上海特别注重创新平台的建设，通过加强“部市合作”“院地合作”，聚焦重点技术领域构建技术合作平台和机制，为创新提供更多的合作机会和空间。其中以上海张江国家自主创新示范区为先行先试平台，在人才服务平台建设、知识产权服务平台建设、企业专利联盟建设、科技融资服务平台建设以及科技中介服务平台建设、企业信用管理服务平台建设上都展开了积极探索，形成了“政府引导+市场化运作”的平台建设模式。

上海每一次重大的产业结构调整均伴随着相应的制度创新。这些制度创新对标国际高标准的规则。首先，释放产业基本要素资本、劳动力、全要素生产率的活力。在浦东开发开放过程中，制度创新极大地释放了市场的活力。在 20 世纪 80 年代，产业结构调整 and 升级过程首先遇到的就是资金瓶颈，利用浦东开发开放的机遇，上海率先创新了土地开发机制，形成了以国有土地为核心的融资模式，创新探索了“资金空转、批租实转、成片开发”的滚动开发模式。通过这一机制，将土地资本与金融资本、产业资本大规模结合起来，极大地盘活了产业发展所需的资源。其次，创新国资运营机制，积极推进融资平台的建设。其中的浦发集团、久事公司、国盛集团、国际集团等均在产业发展中发挥了重要的融资功能和资源整合作用。在政府管理体制上，也率先建立了“小政府、大社会”的管理模式，市场化改革的导向和措施均在全国居于领先地位。在上海自贸试验区改革战略的框架下，上海积极探索产业结构调整负面清单管理模式，极大地减少了产业管制和干预，在产业的开放发展中实

现了重大的突破，并且这种模式已经开始在全国复制、推广，不仅是在产业领域，在其他许多经济社会领域也得到了更广泛的应用。

从产业空间布局来看，上海围绕城市功能布局进行产业调整和空间优化，基本形成了城市体系与产业布局优化协调发展的格局。并通过行政区划的合并、调整，为产业优化布局腾挪空间。如原南汇区并入浦东新区、静安区和闸北区合并为新静安、崇明县改为崇明区等调整。这不仅在地理空间上实现了优化，也进一步理顺了政府的管理体制。上海的中心城区以现代服务业为主，郊区以先进制造业为主，郊区新城实现特色发展，形成了产业、生态的融合。在产业集聚上，也形成了不少特色鲜明的高新区、开发区以及创新创业空间。在促进产业的空间优化布局上，上海也并不是采用行政手段强制转移，而是采用市场化手段、社会环境指标约束来平稳实现转移，并且通过改造诸多老的工厂基地来发展创意产业，从而实现土地资源的优化配置。从上海的城市功能体系来看，通过疏解非核心产业和非核心城市功能环节来提升城市的核心功能。在城市基础设施上，利用产业调整后的空间注重枢纽型、功能型、网络型现代基础的建立，形成了中心城区和郊区互通互联的立体交通体系，大大提升了上海城市的灵活性。并在上海的金融、经济、航运、贸易、国际文化大都市、科创中心等核心功能上积极布局相应的功能业态，这些功能的完善都极大地提升了上海全球网络节点城市的影响力。

未来，上海承担的诸多国家战略需要上海在产业结构升级方面，继续当好排头兵，发挥先行者的作用。上海全球科创中心需要与此匹配的产业体系，在高素质要素、高技术、高价值链、高端企业方面形成网络集聚、扩散效应，发挥产业网络的吸引力与辐射力。以自贸试验区为依



托的新开放经济新体制的构建需要产业功能的重构与提升，以适应投资、贸易、金融自由化背景下产业抗风险能力和国际竞争力需求。上海建设卓越的全球城市、具有全球影响力的科创中心等战略定位不仅需要上海顺应技术和产业发展趋势，顺势而为，时刻站在引领科技和产业发展的前沿。在代表未来发展方向的智能制造、高端服务以及网络产业组织形态上重点推进。通过供给创新，即新技术、新产品、新业态、新模式等创造出新的需求。变被动的产业结构调整和需求结构调整为主动的顺势而为。同时，上海需要确立一个更具有包容性的产业体系，既能够包容有可能出现的巨大变化，同时又能与目前的产业基础有效衔接。这其中的重点在于政府产业政策的包容性，既能包容中小企业的发展，又能在创新领域、交叉领域实行包容创新的管理体制。实际上，上海未来的产业体系关键在于新型产业组织方式的创新，这些微观主体以及在主体之间的融合方式、政府的规制方式上匹配产业未来智能化、网络化、平台化的发展趋势，这些是上海产业可持续发展的基础。

# 目 录

第 1 章	改革开放以来上海产业结构升级的历程	1
1.1	1978—1990 年：以适应性调整为主的产业结构演进	2
1.2	1991—2000 年：以战略性调整为主的产业结构演进	9
1.3	2001 年至今以跨越式调整为主的产业结构演进	17
第 2 章	产业结构调整	25
2.1	上海三次产业结构调整的战略	26
2.2	上海三次产业结构调整战略的经验总结	42
2.3	面向未来的上海现代化产业体系构建	57
第 3 章	产业动力重塑	96
3.1	微观企业主体动力重塑	97
3.2	推动产业集群，重塑产业动力	126
3.3	推动技术进步，创新驱动产业升级	132
3.4	对接国际通行规则，政策先行推动产业升级	143

第 4 章	产业能级提升	151
4.1	要素替代引领高耗能产业转型升级	151
4.2	以技术创新提升上海制造业产业能级	157
4.3	以平台建设增强上海服务业能级	164
第 5 章	产业空间布局优化	168
5.1	中心城区产业布局调整	169
5.2	城郊工业园区的产业布局调整	186
5.3	跨区域合作与产业空间布局	203
5.4	上海产业空间布局经验总结	220
第 6 章	上海产业升级的重要启示与未来展望	224
6.1	上海产业升级的重要启示	225
6.2	上海产业升级的未来展望	230
	参考文献	239
	后记	243

# 第 1 章 改革开放以来上海产业结构 升级的历程

改革开放以来，上海产业结构演进可以划分为三个阶段：第一阶段是 1978—1990 年，以适应性调整为主的产业结构演进。自 1978 年上海揭开经济发展战略讨论的序幕以后，整个 80 年代上海都在不遗余力地推进各项战略举措的落地和实施，调整以往“以工业为中心”的战略思路，逐步发展第三产业。主要目的在于使国民经济走出困境，以适应社会主义工业化、现代化建设的城市转型。第二阶段是 1991—2000 年，以战略性调整为主的产业结构演进。该阶段中，上海市十届人大二次会议上提出“要加快产业结构战略性调整”。上海产业结构调整由短期的适应性调整进入了长期的战略性调整的轨道，明确了第三产业主要发展金融、商贸、信息、咨询等产业；第二产业重点发展产业规模大、市场广阔、经济效益好的轿车、通信信息设备、电站设备及大型机电设备、钢铁、石油化工和精细化工、家用电器等六大支柱产业；第一产业要大力发展设施农业、生态农业，提高农业集约化和现代化水平。第三阶段是 2001 年至今，以跨越式调整为主的产业结构演进。在经济全球化的背景下，上

海经济发展战略又作出了进一步的深化，通过跨越式调整来实现产业能级和城市功能的跃升。基于此，本章将以上海产业结构调整过程中具有自身特色的重大实践为重点，梳理和检视上海产业结构升级的历史脉络，为更好地推动上海的产业发展提供借鉴。

## 1.1 1978—1990年：以适应性调整为主的产业结构演进

### 1.1.1 背景分析

1949—1977年，“以工业为中心”的经济发展战略思想完全主导着上海产业演进的进程，特别是第二产业中的工业及与之密切相关的第三产业的发展被打上了深深的历史烙印。上海从一个远东商贸、金融、贸易和文化中心城市转变为一个为国内提供工业产品的工业基地，即从一个偏消费的城市转型为生产型的城市。1949年，第二产业占上海生产总值的比重为47.1%，1977年时已升至76.8%，短短28年间增长了29.7个百分点。第三产业的状况则恰恰相反，1949年第三产业占上海生产总值的比重为45.7%，至1977年则降至19.7%，下降了26.0个百分点。同时，“一五”计划期间，国家提出优先发展重工业的方针，要求上海在发展轻纺工业的同时努力发展重工业，并给予机械、冶金和化工等重工业部门大力的资金扶持。在此方针指引下，上海工业内部行业结构也发生了改变，1977年，机电、纺织、化学和冶金这

四大工业行业的产值占全市工业总产值的比重分别为 34.13%、21.08%、13.42%和 11.26%，分列前四名，其中纺织工业排名第二，但与其位列第五位的食品工业产值比重相加仅占到 25.46%，比 1949 年下降了 45.53 个百分点。机电、化学和冶金三大重工业的产值份额上涨至 58.81%，且电力、石油、煤炭及炼焦等工业行业在工业总产值中的占比也有了不同程度的提升。

1978 年改革开放以后，伴随着国际化港口相继落户于东京、新加坡、香港等国家或城市，全球经济重心逐步向亚太地区转移。同时，新技术革命的浪潮席卷全球，随着国内经济特区建立、沿海城市开放，全国经济体制开始朝市场经济转轨。面对外部环境和内部条件出现的一系列新变化，上海在原战略思路指引下所构建的以单一工业为主的产业体系逐渐暴露出诸多弊端，城市内部的各种矛盾日益激化，如基础设施陈旧不堪、物资消耗庞大、交通严重拥挤、城市布局混乱、居民生活条件因轻工业和服务业比重的压缩而恶化等，种种不良迹象的显现迫使上海对自身的经济发展战略思路重新做出调整。

自“六五”计划以来，上海开始有步骤地展开对过去“以工业为中心”的战略思想的调整工作。至“八五”计划之前，工业先行的战略思想逐步淡化。其间最值得一提的标志性事件是 1985 年国务院对《关于上海经济发展战略的汇报提纲》的批复，汇报提纲中明确了“把上海建设成为开放型、多功能、产业结构合理、科学技术先进、具有高度文明的社会主义现代化城市”的战略目标，还特别提出了“走活第三产业这着棋，更好地发挥经济中心的作用，运用综合功能为全国经济建设服务”的设想，意味着上海经济发展战略中有关三次产业结构的重大调整正式

起步。如若遵循这一战略构想，按照预期上海经济以及第三产业理应快速增长，然而情况恰恰相反。在整个 20 世纪 80 年代，上海经济发展却深陷经济增长速度缓慢、经济效益下降、外贸出口徘徊不前的艰难处境，成了中国沿海经济发展的“谷区”。在经济整体不振的宏观背景下，上海产业发展也自然遇到不少障碍，虽然第三产业得以慢慢恢复，但其恢复更多地是为适应市场竞争而进行的适应性调整的结果，与前一阶段相比并未有大的起色，工业生产仍具有压倒性优势。

### 1.1.2 以适应性调整为主的产业结构演进

#### 1. 三次产业结构的变动趋势

中共十一届三中全会以后，上海积极贯彻执行对内搞活经济、对外实行开放的方针，开始重视发展第三产业。1985 年市政府《关于上海经济发展战略汇报提纲》提出，要以发展第三产业为主，实行发展第三产业为全国服务的方针。“七五”报告提出，实施上海经济发展战略的重要内容之一，是理顺经济关系、调整产业结构、使上海经济尽快转上良性循环的途径。因此，第三产业开始复苏，增长速度超过第一、二产业。由 1978 年的 18.61% 提高到 1990 年的 30.94%，同期第二产业占地区生产总值的比重则由 77.36% 减少到 64.68%（见图 1.1）。但是，整个 80 年代上海经济发展道路异常艰难曲折，经济低迷不振，加上 1988—1990 年的经济结构固化，上海在产业结构调整的过程中并未获取改革开放初期的红利。最终，1978—1990 年，上海产业发展依然唱响着“二、三、一”的主旋律。

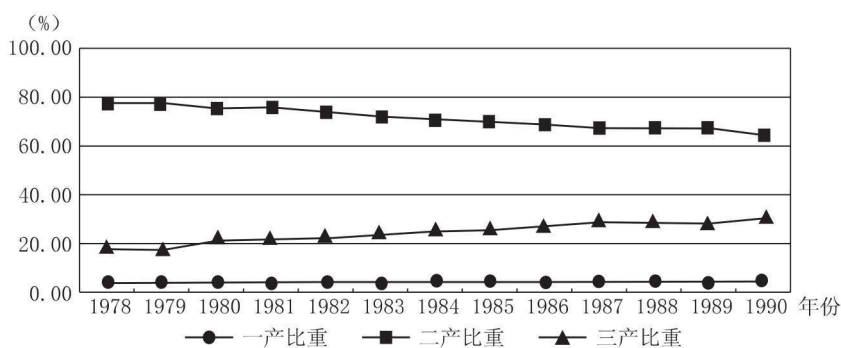


图 1.1 1978—1990 年上海三次产业增加值比重变动趋势

资料来源：《上海统计年鉴》（2014）。

## 2. 第二产业内部行业结构的发展状况

1978 年以来，工业增加值率一改过往总体攀升的态势，转而一路下滑，从 40.36% 直降到 1990 年的 28.60%，仅相当于新中国成立初期的水平。之所以今不如昔，无非是受到内外两大桎梏的羁绊。上海城市内部的主要问题在于技术进步缓慢，且科研成果难以转化为工业部门的现实生产力。国家迈向市场经济过程中，逐渐减少甚至完全取消之前计划供应的物质资源，同时原材料、能源价格调整迫使工业的生产成本激增。此外绝大部分利润上缴中央，但仅获得极少的财政投入，加上金融体制改革导致资金筹集难度加大。内外夹击下最直观且最突出的问题就是陈旧设备得不到改造更新，先进设备又难以应用，从而很难制造出高精尖的工业品，曾被津津乐道的代表上海制造水平的优质和名牌产品逐步被其他省市通过引进国外先进设备生产的产品盖过了光芒，而且还面临着改革开放后引进国内市场的一批国际领先产品的挤压。总之，这一阶段上海工业被迫走上低层次、粗放型的道路，中间消耗比重增大，附加价



值随即减少，原有优势逐渐衰减。

以总产值比重衡量的 1978—1990 年上海制造业的行业结构也发生了一系列的相应变化。如表 1.1 所示，相较于 1978 年，至 1990 年，全市 29 个制造业行业中有 18 个行业的总产值比重上升，其余 11 个行业的总产值比重则出现不同程度的下降。按照降序排列的增长程度列数据显示，黑色金属冶炼及压延加工业、电气机械及器材制造业、交通运输设备制造业、电子及通信设备制造业、服装及其他纤维制品制造业和化学原料及化学制品制造业位列前 6 位。相反，总产值比重降幅最大的分布在纺织业、医药制造业、有色金属冶炼及压延加工业、橡胶制品业、仪器仪表及文化办公用机械制造业、石油加工及炼焦业这 6 个行业中。其中，医药制造业和仪器仪表及办公设备制造业属于高技术制造业，这也为工业增加值率持续下跌提供了一种可能的解释。

表 1.1 1978—1990 年上海制造业各行业产值比重及其变迁 (%)

行 业	1978 年	1982 年	1986 年	1990 年	增长程度
黑色金属冶炼及压延加工业	8.76	8.77	10.73	11.83	3.08
电气机械及器材制造业	3.72	5.29	5.99	5.73	2.01
交通运输设备制造业	4.80	5.18	5.47	6.56	1.77
电子及通信设备制造业	3.45	4.35	4.79	5.01	1.56
服装及其他纤维制品制造业	1.57	2.52	2.42	2.94	1.37
化学原料及化学制品制造业	6.25	6.03	7.00	7.25	1.00
化学纤维制造业	2.87	2.94	3.35	3.57	0.70
食品加工业	1.81	1.81	2.12	2.37	0.56
烟草加工业	1.20	1.54	1.25	1.63	0.43
皮革、毛皮、羽绒及其制品业	0.64	0.82	0.93	1.00	0.37