

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

卷四·对外开放引领

石良平 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

卷四·对外开放引领

石良平 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.卷四,对外开放引领/
石良平等著.—上海:格致出版社;上海人民出版社,
2018.8

ISBN 978-7-5432-2896-2

I. ①上… II. ①石… III. ①改革开放-成就-上海
②对外开放-开放战略-研究-上海 IV. ①D619.51
②F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 150915 号

责任编辑 忻雁翔 唐彬源

封面设计 人马艺术设计·储平

上海改革开放 40 年大事研究

卷四·对外开放引领

石良平 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 20.25

插页 3

字数 291,000

版次 2018 年 8 月第 1 版

印次 2018 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2896-2/F·1140

定价 69.00 元

卷四 · 对外开放引领

课题组组长 石良平

课题组成员 王素云 徐 昂 张晓娣 张 娟

沈桂龙 余海燕 李 源

前 言

改革开放 40 年是中国不断解放思想、融入世界的过程，这场前所未有的大开放使中国成功地实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大转折。引领全国步伐，上海也实现了历史性的跨越，重铸了辉煌，焕发出勃勃生机，以“敢为天下先”的精神，向世人展示出一幅波澜壮阔的宏伟画卷。撰写本书，展示过去 40 年上海对外开放取得的伟大成就，是为了向这个时代致以敬意；总结上海 40 年开放引领取得的成功经验，是为了指导当下以及未来改革的目标和方向，特别重要的是将这个时代的伟大精神传承下去。

上海 40 年对外开放取得巨大成就，是上海自身动力释放与国家战略要求以及经济全球化紧密结合的结果。中国对外开放始终遵循以点带面、渐进突破的路线；而上海自浦东开发开放始，便逐步走到了国家开放与开发的前列。作为改革开放的最前沿城市之一，1978 年以来上海不断与时俱进、大胆实践，特别是进入 20 世纪 90 年代以后，抓住浦东开发开放这一历史机遇，发扬敢闯、敢试、敢为天下先的精神，以“排头兵”

“先行者”之姿，不断进行“以开放倒逼改革”的制度创新，逐渐走出了一条具有中国特色、体现时代特征、符合上海特大型城市特点的开放型发展道路。上海从一个工业城市发展成为中国最大的经济中心和最具代表性的国际大都市，充分发挥了其对全国改革发展的示范和辐射带动作用，并正在向形成国际经济、金融、贸易和航运中心，构建现代化国际化大都市的目标迈进。40 年中所形成的开放促改革促发展的上海改革开放模式，创下众多中国改革开放历史上的“第一”和“率先”，其许多特点也构成了中国改革开放模式的主要内容。

从更广阔的视角来看，上海的对外开放呈现出与经济全球化同步深化的态势，也成就了一个经济全球化的重要范例。在国家战略的激励下，上海不断调整自己在改革开放进程中的历史方位和功能定位：从经济领域的改革到综合配套改革，从改革开放的“窗口”到攻坚克难的“试验田”，从中国的工业基地、经济中心到全球影响的科创中心，再到卓越的全球城市，上海不断迈向卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市。

从 20 世纪后期开始，随着信息技术的普及应用，经济全球化迅速深化，世界经济的总体格局正在悄悄改变，经济发展增长极从发达国家向亚洲为代表的第三世界先进地区转移，而亚洲的中心正在转向中国。此间，中国最活跃的地区从珠三角转向长三角，而长三角的核心在上海。可以讲，上海的崛起已经成为 20 世纪末全球的焦点和全球化的关键点，上海是这一轮全球化的最大受益者之一。以对外开放为核心的上海发展历程，催生了上海独特的改革开放模式——开放促改革，开放促发展。

习近平总书记在党的十九大报告中向世界表达了“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”的决心。中国不仅要继续坚持对外开放的基

本国策，还“要以‘一带一路’建设为重点，坚持引进来和走出去并重，遵循共商共建共享原则，加强创新能力开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局”。在此过程中，上海的对外开放必须继续做好“排头兵、先行者”。在中国经济已由高速增长转向高质量发展的新历史时期，上海的对外开放要深入总结历史经验，秉承新的历史使命，响应建设现代化经济体系的迫切要求和中国发展的战略目标，服务于中国转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。

目 录

第 1 章	导论	1
1.1	上海引领对外开放的历史进程	1
1.2	上海引领对外开放的主要成就	9
1.3	上海引领对外开放的示范作用	24
第 2 章	浦东开发开放	28
2.1	浦东开发开放的背景与进程	28
2.2	率先活用外资，优先提升城市国际竞争力	36
2.3	引领国际接轨，双向开放社会主义市场经济	54
2.4	探索体制创新，以开放促进改革系统集成	73
第 3 章	引进外资与对外投资	92
3.1	上海引进外资和对外投资历史回顾	92
3.2	升级引进外资战略，发挥桥头堡作用	100
3.3	提升“走出去”步伐，增强“走出去”能级	110
3.4	全方位、高标准的完善投资环境	119

3.5	从技术改造到研发创新的全球价值链提升	124
第 4 章	对外贸易发展	129
4.1	上海对外贸易的发展历史沿革	129
4.2	由渐进走向全面，探索中国对外贸易的突破口	139
4.3	由粗放走向集约，提升中国对外贸易的水平	144
4.4	由试点走向推广，探索中国对外贸易的转型	152
4.5	由单独走向融合，成为中国对外开放的排头兵	161
第 5 章	园区建设与发展	169
5.1	上海开发园区的阶段与历程	169
5.2	白手起家，探索市场化开发模式	180
5.3	对标最高标准，大胆探索开放	192
5.4	功能不断转型，层级逐渐提高	195
5.5	实践试验先行，法规制度断后	225
5.6	开放倒逼改革，从适应到制定规则	240
第 6 章	上海自由贸易试验区建设	243
6.1	上海自贸试验区的发展历程	243
6.2	顶层设计推进局部阶段性改革先行先试	255
6.3	依靠系统集成推进制度改革创新	267
6.4	坚持扩大开放倒逼改革创新	281
第 7 章	历史经验与未来启示	285
7.1	历史经验	285
7.2	未来启示	294
	参考文献	298
	后记	307

第 1 章 导 论

1.1 上海引领对外开放的历史进程

上海引领开放的城市定位取决于该城市的历史地位，服从于国家发展经济的大局。在中国近代史上，上海曾是远东最大的贸易金融中心和最大的工商业城市，被称为“东方巴黎”。中华人民共和国成立后，上海仍是全国特大型工业商贸经济中心城市之一，对国家财政的贡献长期傲居全国各省市自治区前列。

进入 20 世纪 80 年代，南部沿海经济特区迅速崛起，广东、江苏等省经济发展势头强劲，上海“老大哥”的地位发生动摇。上海的发展受到了严峻挑战。长期的闭关自守和计划经济的控制，基本上阻隔了上海与世界经济的联系，原有的金融、贸易、航运等中心城市的地位日益下降，极大限制了城市基础设施的建设，多种经济功能随之衰退。相对于那些率先开放的地区来说，当时上海的对外开放还处于比较落后的状态。

邓小平同志以其独特的视角看到了上海在对外开放方面拥有的优势：地理位置、交通条件、人才资源、自然资源以及与国际交往的历史积淀和经验等。上海有着迅速发展的内在潜质，有着重塑国际化、现代化的全球城市形象的先天条件。

1981年7月，中央对上海的经济发展做了重要指示，要求上海发挥对外对内经济联系的作用。1982年12月，国务院决定建立上海经济区，并规定上海作为整个经济区的中心。1983年以后，党中央和国务院领导同志，多次视察上海，强调指出：上海的作用就在于它是全国最大的经济中心，其他城市都不能代替。1985年2月，国务院在正式批转《关于上海经济发展战略的汇报提纲》时指出，在新的历史条件下，上海的发展要走改造、振兴的新路子，充分发挥中心城市的多功能作用，使上海成为全国四个现代化建设的开路先锋。要充分利用对内对外开放的有利条件，发挥优势，引进和采用先进技术，改造传统工业，开拓新兴工业，发展第三产业，逐步改善基础设施和投资环境，尽快走上良性循环的轨道，力争到本世纪末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，并且有高度文明的社会主义现代化城市。此后，上海在《城市总体规划方案》中把上述思想进一步具体化，提出了要把上海建成太平洋西岸最大的经济、贸易中心之一，要使上海在对内对外开放两个辐射扇面起枢纽作用。

1990年4月18日，党中央和国务院正式宣布开发开放浦东的决策，1992年党的十四大正式确定，要“以浦东开发开放为龙头，进一步开放长江沿岸城市，尽快把上海建设成为国际经济、金融、贸易中心之一”，才使上海走上了改造、振兴的新阶段。根据世纪之交国内外环境出现的

新趋势,《上海市国民经济和社会发展的第十个五年计划》又为上海的城市功能定位描绘了新的蓝图:调整优化经济结构,不断提高城市的国际化、信息化、市场化、法制化水平,发挥城市综合优势,增强城市综合竞争力,实施科教兴市和可持续发展战略,初步确立社会主义现代化国际大都市地位。^①

经过 20 世纪 90 年代的奋斗,上海以经济发展最快、城市面貌变化最大、各项社会事业进步最明显、人民生活改善最多的历史性成就,谱写了中国改革开放的最辉煌篇章。在整个 20 世纪 90 年代,上海国民经济连续保持两位数增长,年均增幅 12.2%,到 2000 年底,上海全年实现国内生产总值 4 551.15 亿元,人均达到 3.46 万元,折合美元 4 180 元,在全国各省市中名列第一。在全市国内生产总值中,第三产业的比重达到 50.2%,总体经济实力和中心城市服务功能明显增强。到 20 世纪末,已形成以地方性市场为基础,区域性市场为骨干,国家级市场为龙头的多功能、多层次的市场体系框架,初步成为全国资金流、商品流、技术流、人才流和信息流的集散地和交汇枢纽,从而有力地带动和促进了全国改革开放和经济的发展。“一个龙头、四个中心”的战略定位不仅使浦东由一片农田发展成为上海的一个外向型、多功能、现代化的新城区,而且使上海整个城市的面貌发生了历史性的变化:经济体制从传统的

^① 以上参考邹荣庚、杜捷:《试论解放后上海城市功能定位的变化及其原因》,《上海党史与党建》2001 年第 12 期;唐连英:《毛泽东、邓小平、江泽民发展上海战略的比较研究》,《中共党史研究》2001 年第 4 期;严爱云:《上海对外开放的起步历程研究》,中共中央党史研究室第三研究部编:《中国沿海城市的对外开放》2007 年版,第 169—200 页;唐连英:《建国后党中央关于上海发展战略思想的演变》,《党政论坛》2001 年第 6 期。

计划经济模式转向社会主义市场经济模式，城市建设从工商业城市转向经济中心城市，基础设施从还历史旧账转向建设枢纽性功能设施，经济运行从相对封闭转向对内对外全方位开放，各项社会事业发展从量的扩大转向质的提高，城乡人民生活从温饱型转向比较富裕的小康型等。^①

2001年2月，上海市第十一届四次人代会，又进一步提出到2020年要把上海建成为国际经济中心、金融中心、贸易中心和航运中心之一的新目标。这一战略定位，既为上海拓展了新的发展空间，又对上海面向新世纪的发展提出了更高标准——跨入新世纪的上海自此高扬建设“四个中心”的大旗。

2009年3月，国务院发布意见，提出到2020年将上海基本建成与中国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心、具有全球航运资源配置能力的国际航运中心。这一具有里程碑意义的政策出台，是上海由原来“四个中心”建设长远目标的确立到其中“两个中心”路线图和时间表的确立的重大转折，标志着上海“两个中心”建设取得了实质性进展。在2008年国际金融危机袭来时，上海当机立断，提出减少对重化工业、房地产业、加工型劳动密集型产业和投资的“四个依赖”，实现创新驱动、转型发展。由“两个中心”实现突破，减少“四个依赖”，最终实现建设“四个中心”目标，上海绘就了一条明晰的发展“路线图”，为实现新的跨越铺就了道路。

^① 邹荣庚、杜捷：《试论解放后上海城市功能定位的变化及其原因》，《上海党史与党建》2001年第12期；严爱云：《上海跨世纪发展战略的制定及其启示》，《上海党史与党建》2005年第10期。

“四个中心”都是基于上海已有的发展基础与比较优势而提出的。为早日实现“四个中心”的奋斗目标，上海还提出了“四个率先”的要求，即率先转变经济增长方式、率先提高自主创新能力、率先推进改革开放、率先构建社会主义和谐社会。可以说，“四个中心”乃为目标，“四个率先”则为保障。针对“国际航运中心”建设，上海推动了“三港”“三区”建设，即洋山深水港、外高桥港、浦东空港，以及依托“三港”的海关特殊监管区域延伸推出的三个保税区，并以此为载体探索建立国际航运发展综合试验区，完善与国际惯例接轨的航运支持政策和制度环境。

2016年，中国“十三五”规划纲要于3月16日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上经表决通过，本次规划中，涉及上海的内容有近20处，“四个中心”目标，也是第一次进入国家规划。自2001年提出起，经过十多年努力，上海“四个中心”已初具规模，集聚和辐射功能有了明显提升；距离目标节点只有最后五年，国家“十三五”规划第一次明确、完整地提出上海“四个中心”的表述，这对上海来说将是极为重要的鼓励与支持，是对上海当好改革开放排头兵、创新发展先行者的支持与鼓励，为上海发展进一步明确了方向和任务。^①

上海作为改革开放的前沿和中国特色社会主义的窗口，在40年改革开放的历程中，坚定不移地实施国家对外开放战略，形成全方位对外开放的开放型经济格局。这种格局的形成，分为以下几个阶段。

^① 《国家“十三五”规划近二十处涉及上海》，《解放日报》2016年3月18日。

1.1.1 初步探索阶段（1979—1990 年）

1990 年以前，中央鉴于上海这个全国最大的经济城市计划经济程度较高，又是当时中央政府财政收入的主要来源和全国商品生产的输送基地，没有将开放的重心放在上海，以避免万一改革试行失败对全国经济可能产生的重大影响。在这样的情况下，上海自身有很强的改革动力，同时配合中央的改革部署，在有限的政策空间中实施对外开放，总体上处于开放的后卫地位。

1979 年 7 月，国务院宣布深圳、珠海、汕头和厦门创办综合性经济特区，成为中国对外开放的“窗口”。1984 年，国务院决定进一步开放包括上海在内的 14 个沿海城市。1988 年，邓小平进一步提出沿海与内地分步对外开放的战略思想，为上海外贸改革开放注入了新的活力。

20 世纪 80 年代初，上海在全国的改革开放中领先一步，率先进行了以“简政放权”为中心的外贸体制改革。在中央先后批准闵行和虹桥经济技术开发区（1984 年）、漕河泾新兴技术开发区（1988 年），颁布《关于鼓励外商投资的规定》（1986 年）及若干实施办法的基础上，上海吸引外资工作开始启动，成为上海对外开放的一个亮点。

1.1.2 浦东开发开放阶段（1991—2001 年）

1992 年邓小平南方谈话以后，在邓小平“引进来”战略的基础上，江泽民进一步提出实施“引进来”和“走出去”相结合的开放战略，并

提出要利用加入世界贸易组织的机会，主动参与经济全球化。在这一思想指导下，上海对外开放的地位开始发生由“后卫”走向“前锋”。

为了更好地发挥浦东新区的龙头作用，上海市委、市政府明确指出，要充分利用浦东新区的优惠政策，多形式、多渠道、多层次地吸收外资，吸收国外银行、国际金融组织的资金，特别要把吸收外资同改造老企业结合起来。

1997年，上海完成《对外经济贸易立法框架》（初稿）；提出实施外资审批“一站式”服务；对总部设在上海的跨国公司给予财政支持。1999年，上海将招商引资工作从政府部门中分离出来，成立专门的外国投资促进中心，进一步提高招商引资工作的效率和水平。

1998年，在中央“引进来”与“走出去”相结合战略的引导下，上海出台了《关于本市进一步扩大企业对外投资，加快拓展国外市场的若干意见》，确定了“走出去”的地域、行业、规模和形式；并专门出台《上海市境外工程项目投标实施财政扶持办法》和《上海市外派劳务合作规范》，上海的对外开放始终走在全国前列。

1.1.3 入世跨越阶段（2002—2012年）

中国加入世贸组织以后，党中央提出要适应经济全球化和入世后的新形势，在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济技术合作和竞争。围绕“四个中心”建设目标，上海把全面落实科学发展观、转变经济增长方式作为重点，不断优化对外贸易结构，着力提高利用外资质量和水平，加快“走出去”步伐。

2003 年，上海出台了 11 条促进外贸出口的配套政策措施，形成了《关于进一步深化本市“大通关”工作的若干意见》。2005 年，上海提出吸收外资要力争做到“四个进一步”，外贸增长要以“四个大力促进”为抓手，“走出去”要力求体现“三个结合”。“十五”期间，上海还先后形成了《上海加速发展现代服务业实施纲要》和《上海加速发展现代服务业若干政策意见》等文件，并提出在“十一五”期间，要紧紧围绕科教兴市战略和提高城市国际竞争力的主线，坚持改革开放不动摇。

1.1.4 自贸区对标国际最高标准开放阶段（2013 年至今）

为破解经济发展过程中的内外双重压力，适应经济新常态的内在要求，大力发展融入全球化的新经济。2013 年 9 月国务院发布《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》，要求将中国（上海）自由贸易试验区（以下简称上海自贸试验区）建设成为“具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区”，为中国扩大开放和深化改革探索新思路和新途径。上海自贸试验区自成立以来，不断推出制度创新，形成了一系列被实践证明行之有效的建设经验，成为开放度最高的自由贸易园区。

党的十八届三中全会将上海自贸试验区的建立视为中国启动新一轮改革开放的标志性试点，承载着“深化经济体制改革、提高行政审批效率、进一步与国际市场接轨”的历史使命。在 2015—2017 年的建设历程中，上海自贸试验区“大胆闯、大胆试、自主改”，已经基本形成了一批可复制、可推广的新制度，为在全国范围内深化改革和扩大开放探索了