




改革开放40年

上海100项首创案例

张兆安 主编

A blue-toned illustration of the Shanghai skyline, featuring prominent buildings like the Oriental Pearl Tower and the Shanghai Tower, set against a dark blue background.

100
pioneering
cases
in Shanghai

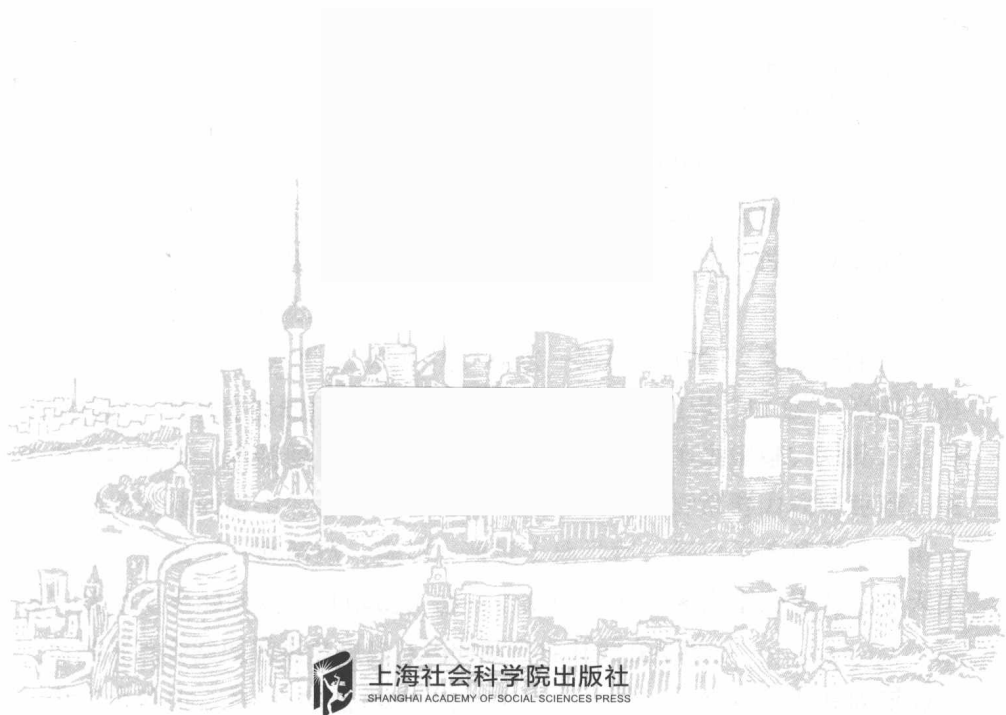


上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

40 YEARS OF REFORM
AND OPENING-UP

改革开放40年 上海100项首创案例

张兆安 主编



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

改革开放 40 年:上海 100 项首创案例/张兆安主
编. —上海:上海社会科学院出版社,2019
ISBN 978-7-5520-2687-0

I. ①改… 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(2019)第 024271 号

改革开放 40 年:上海 100 项首创案例

主 编:张兆安

责任编辑:余 凌 陈如江

封面设计:周清华

出版发行:上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 排:南京理工出版信息技术有限公司

印 刷:上海龙腾印务有限公司

开 本:710×1010 毫米 1/16 开

印 张:32.75

字 数:536 千字

版 次:2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-2687-0/D·531

定价:98.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

2018年，中国迎来了改革开放40周年。在这波澜壮阔的历史进程中，上海不仅与全国一样取得了改革开放的伟大成就，而且在经济、政治、社会、生态、文化等各个领域的很多方面走在了全国前列，其中有不少还具有首创性。因此，按照习近平总书记要求上海当好“改革开放排头兵，创新发展先行者”的指示精神，回顾、梳理和总结好上海在全国改革开放中的首创案例，对上海乃至全国进一步深化改革和扩大开放，无疑具有重要的历史意义和现实意义。

为此，我们组织力量进行了大量的资料整理和分析研究，以“全国首创”为标准，精选汇编了本书的100项上海首创案例，在篇幅有限的情况下，尽量将其历史背景、发展成就展现出来，并且关注这些首创案例对全国产生的示范效应和带动影响。也就是说，不仅要求是上海首创，也更加看重其首创的价值与生命力；不仅要服务上海，更要服务全国。

万丈高楼平地起，上海是如何从新中国的工业重镇转型成为“向卓越的全球城市迈进的现代化国际大都市”，如何从改革开放的“后卫”变成“先锋”，我相信本书的每一篇案例，都是过往时代一个很好的注脚。

站在新时代的历史起点，回首过去走过的峥嵘岁月，我相信，参与其中的每一个人都会心潮澎湃，感慨万千。回顾过往40年，上海改革开放的进程大致划分为四个发展阶段，大致每10年为一个历史阶段。

第一个阶段，是20世纪80年代。在这一阶段，上海与全国一样开始实施改革开放，但更重要的角色是为全国改革开放大局担当“后卫”。当时，由于历史欠账太多，体制僵化矛盾突出，改革开放面临不少困难，对此，上海拿出了置之死地而后生的胆气，动足脑筋化解问题，群策群力攻坚克难，使得改革开放走出了一些新路。例如，通过土地批租，解决了改革开放“第一笔钱”从哪里来的问题。可以说，这一个阶段对上海来说十分重要，今天关于上海经济社会发展的很多想法从当时就已经开始在酝酿。

第二个阶段，是20世纪90年代。在这个阶段，以浦东开发开放成为一

个重要标志，上海也从“后卫”走到了“前锋”位置。在设立浦东新区时，提出了浦东浦西的“东西联动”发展战略，从而使得今天的浦东和浦西，相得益彰，共同精彩。一批新的国家级开发区应运而生，成为上海新的经济增长极；一批金融要素市场开始在浦东陆家嘴集聚，为上海国际金融中心建设打下了重要的基础。

第三个阶段，是2000—2010年。在这个阶段，得益于中国加入世界贸易组织与成功举办2010年上海世博会两件大事，上海紧紧抓住重大机遇，进入了快速发展时期。其中，2005年12月10日洋山深水港的顺利开港，直接推动了上海国际航运中心的建设，并且使得上海港成为集装箱吞吐量全球第一名。而世博会的成功举办，又直接推动了上海经济社会发展，完善了城市基础设施建设，提升了城市社会治理水平，以及上海的凝聚力、感召力、影响力。

第四个阶段，是2010年至今。在这一阶段，上海经济社会发展的主要特征，就是坚持推进“创新驱动发展，经济转型升级”。其间，上海自贸试验区的创建以及一系列的改革开放新举措，不仅得到了中央的充分肯定，而且很多先行先试的改革开放成功经验，已经复制推广到了全国。由此可见，如今的上海，按照当好全国“改革开放排头兵，创新发展先行者”的总体要求，正在脚踏实地，开拓创新，攻坚克难，奋力前行。

展望未来，上海的发展目标十分清晰。到2020年，建成具有全球影响力的科技创新中心基本框架，基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市；到2035年，基本建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市；到2050年，全面建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。从近处讲，上海按照中央对上海提出的服务长三角、服务长江流域、服务全国的“三个服务”要求，充分发挥现代化国际大都市强大的带动辐射作用；从远处讲，上海还要继续积蓄力量和提升能力，服务“一带一路”倡议，更好地在全球配置资源，参与国际竞争，以及在全球经济发展中发挥更大的作用。

站在新时代，面对新机遇，迎接新挑战，创造新辉煌。上海将以过往一样的胆气和魄力，一样的智慧与赤诚，解放思想，勇于担当，敢为人先，在未来打造更多的“上海首创”案例，对标国际最高标准、最好水平，面向全

球、面向未来，不断增强吸引力、创造力、竞争力，为全国提供“上海经验”，为世界提供“中国智慧”。

在本书的编纂过程中，一是限于篇幅的原因，很遗憾的是还有很多上海的首创案例，不能在本书中一一列出，但是，读者仍然还可以通过其他媒体的一些记载中找到这些历史资料。二是为完成本书的编纂工作，由上海社会科学院的博士生和硕士生组成了一个专门团队，其中，博士生邵晓翀发挥了重要的组织和协调作用，参与了案例选择、稿件落实、初稿审核的全过程；博士生林之豪，硕士生王宇佳、杨朝舜、邓郴宜、石蓉、池秋月、吴晗、高怡彬等承担了大量的资料搜集和编纂工作，为此，对这些研究生所付出的辛勤劳动表示衷心的感谢。三是要感谢所有记录这 100 项首创案例的原作者们，为我们编纂工作提供了重要的历史资料。

张兆安

2018 年 10 月

CONTENTS

目 录

序言.....	1
---------	---

第一编 深化改革

1 上海：在全国首先试行“资金空转，土地实转”开发模式.....	3
2 全国首个综合配套改革试验区：上海浦东新区.....	6
3 浦东新区：在全国第一个开展“证照分离”改革试点.....	14
4 上海：全国试点省市中第一个发行地方债.....	18
5 上海推出首批公司进入全国股权分置改革试点.....	23
6 上海：全国首个“营改增”试点地区.....	27
7 上海：在全国首先探索住房改革及公积金和廉租房制度.....	31
8 上海：在全国率先探索国有资产管理体制改革.....	40
9 上海：在全国率先试点国有资产运营主体的改革.....	45
10 上海：在全国率先推进特大型城市分级管理体制.....	49
11 上海：在全国省级层面率先推进政府信息公开.....	57
12 “上海发布”：全国第一个政务微博.....	60
13 “中国上海”：开我国政府门户网站之先河.....	62
14 上海：在全国率先制定规范领导干部亲属经商办企业行为规定.....	66

第二编 扩大开放

15 全国依法土地批租第一例：上海太阳广场.....	73
16 全国唯一以金融贸易命名的开发区：陆家嘴金融贸易区.....	76
17 全国第一个出口加工区：金桥出口加工区.....	80

18	全国第一个海关特殊监管区域和保税区：外高桥保税区	82
19	全国第一个保税交易市场：上海保税生产资料交易市场	89
20	全国第一家中外合资商业零售企业：第一八佰伴	92
21	全国合资外贸第一股：兰生股份	95
22	全国第一家合作办学项目——中欧国际工商学院	97
23	全国第一个跨境贸易电商平台：“跨境通”	102
24	第一次在中国上海举办的 APEC 会议	106
25	中国第一次举办：2010 年上海世界博览会	110
26	中国唯一具有评奖功能的大型工业博览会：中国国际工业博览会	120
27	中国第一个自贸试验区：中国（上海）自由贸易试验区	127
28	全国第一个地方电子口岸：上海电子口岸	136
29	浦东新区：国内首个允许外资 PE 和 VC 等以“股权投资管理企业” 身份进行合法登记注册的地区	140
30	全球首个以进口为主题的大型国家级展会：2018 中国国际进口博览会	144

第三编 城市建设

31	“九四专项”与国内投融资平台第一例：久事公司	153
32	全国第一个利用世界银行贷款的市政交通工程：内环高架路	157
33	全国第一条高速公路：沪嘉高速	162
34	世界第一条商业化磁悬浮示范线：上海磁悬浮	166
35	全国第一座超高层摩天大楼：金茂大厦	169
36	全国第一高楼世界第二高楼：上海中心大厦	173
37	全国第一座跨海大桥：东海大桥	179
38	世界唯一集航空、高铁、轨道交通、公路运输为一体的 交通枢纽：虹桥综合交通枢纽	182
39	“斜三基地”：全国第一例利用级差地租实现旧城改造	186

第四编 要素市场

40	全国第一个证券交易柜台——静安证券业务部	193
41	全国第一家证券交易所：上海证券交易所	195

42	第一个国家级期货市场：上海金属交易所	198
43	我国第一个国际化期货品种：上海原油期货	202
44	全国第一家国家级常设技术市场：上海技术交易所	208
45	全国第一家：上海航运交易所	211
46	中国唯一合法黄金交易的国家级市场：上海黄金交易所	215
47	全国首家保险交易所：上海保险交易所	219
48	全国第一家钻石进出口交易平台：上海钻石交易所	223
49	国内首个品牌交易中心：上海文化产权交易所品牌交易中心	226

第五编 金融发展

50	上海：改革开放以来两次中国银行业全面对外开放先试先行	231
51	我国第一家引进外资银行参股的商业银行：上海银行	236
52	全国第一家上市的股份制商业银行：浦东发展银行	240
53	全国第一家股份制商业银行：交通银行	243
54	浦东：全国第一个外资金融机构经营人民币业务试点区域	247
55	全国第一家短期有形资金市场在上海成立	253
56	全国第一家外资保险公司：美国友邦上海公司	257
57	全国第一家合资基金管理公司：国联安基金	261
58	全国第一只开放式基金：华安创新基金	263
59	全国第一家民营金融机构：上海爱建金融信托	267

第六编 科技创新

60	上海科技投资公司：在我国首先探索科技风险投资机制	273
61	第一个批复的综合性国家科学中心：张江科学城	277
62	中国迄今为止最大的科学工程：上海光源	280
63	全国第一个向社会开放的上海超级计算中心	283
64	上海在全国首创博士后创新实践基地	286

第七编 企业发展

65	全国第一股：飞乐音响	291
----	------------------	-----

66	全国商业第一股：豫园商城	296
67	全国第一家在上海、香港和纽约三地上市公司：上海石化	299
68	我国规模最大、投资最多的项目：宝钢	302
69	桑塔纳：我国第一款量产的中外合资轿车	307
70	全国第一家自主经营的地方国营航空公司：上海航空公司	315
71	全国第一家经营连锁超市：上海联华超市	319
72	上海在全国率先进行公交“三制”改革	323
73	全国首家国家级拍卖公司：上海国际商品拍卖有限公司	326
74	中国商飞：研制成功 ARJ21 与 C919	330
75	上海隧道股份：产出中国首台国产地铁盾构机	335

第八编 社会建设

76	上海：在全国最早推进非正规就业探索“4050”工程	339
77	上海：在全国首创万人就业培训	345
78	上海：在全国率先实行覆盖所有企业的职工最低工资保障制度	350
79	上海：我国社会保障卡工程先行者	353
80	上海：中国大陆首个实现公交、地铁、轮渡一卡通的城市	359
81	上海：在全国先行先试创新社会治理加强基层建设	362
82	上海：在全国率先提出开展社区党建、创新社区党的群众工作的 体制机制	371
83	全国第一个 110 电话报警系统和 999 市民救助热线	378

第九编 文化发展

84	上海电视台：刊登新中国第一条电视广告	383
85	全国第一家省市级无线综合性电视台：上海东方电视台	386
86	中国首个电影节：上海国际电影节	389
87	中国唯一国家级艺术节：中国上海国际艺术节	393
88	全国第一家文化类上市公司：东方明珠股份有限公司	396
89	全国出版领域第一家股份公司：上海世纪出版集团	399
90	全国书业改制上市第一例：上海新华传媒	403

第十编 郊区建设

- 91 上海“菜篮子工程”及全国首创的菜价保险机制409
- 92 上海：在全国首创“三个集中”与宅基地置换的经验412
- 93 上海：首创“家庭农场”经验418
- 94 崇明建设全国首个世界级生态岛425

第十一编 法制保障

- 95 上海：在全国设立第一家知识产权法庭433
- 96 全国第一个单独设立的知识产权局：浦东新区知识产权局436
- 97 我国第一个金融仲裁机构：上海金融仲裁院441
- 98 上海：成立全国首家金融法院444
- 99 上海：设立全国第一个法律援助中心447
- 100 上海：在全国率先进行个人征信与信用体系试点451

附 录

- 历年上海实事工程内容（1986—2018年）.....457
- 参考文献.....489

上海：在全国率先试行“租金冻结、土地实转”开发模式

第一编 深化改革

为加快浦东新区开发开放步伐，1990年10月，上海市政府决定在浦东新区率先实行“租金冻结、土地实转”开发模式。这一模式的核心内容是：在浦东新区实行“租金冻结”，即对浦东新区的土地租金实行冻结，不再随物价指数而调整；同时实行“土地实转”，即对浦东新区的土地实行实物转移，由土地使用者直接向政府支付土地费用，不再通过土地管理部门进行土地交易。这一模式的实施，极大地调动了浦东新区开发开放的热情，为浦东新区的快速发展奠定了坚实的基础。

这一模式的成功实施，为浦东新区的开发开放注入了新的活力。浦东新区的开发开放，不仅为上海的发展注入了新的动力，也为全国的改革开放提供了宝贵的经验。浦东新区的开发开放，是上海改革开放的缩影，也是上海城市发展的缩影。浦东新区的开发开放，将带动上海乃至全国的改革开放，为中国的现代化建设做出更大的贡献。

1990年10月，上海市政府决定在浦东新区率先实行“租金冻结、土地实转”开发模式。

1 上海：在全国首先试行“资金空转，土地实转”开发模式

“资金空转，土地实转”，指的是由房地局与企业集团签订土地使用权出让合同后，市财政局按照核定的土地使用权出让金金额，通过支票背书的方式进行空转。然后，由国有资产管理部根据企业集团的实际情况和需要，分阶段将土地资产作为国有资产注入企业集团的总资产。

按照上海市有关规定，空转土地办理出让土地的房地产权证（但土地取得方式为空转，无使用年限）。空转土地可以按照规划用地性质进入二级市场进行转让，但转让价格需按市场价格评估并经房地局确认，保证土地的国家所有权在经济上得到体现。因此，空转土地可以看作是国有企业改制过程中土地管理的衍生物，实际上可视作为出让土地，但不完全等同于出让土地的行为。

一、诞生背景

浦东开放开发的原动力在于改革，但浦东开发初期交通条件不便，基础设施不健全，发展状况落后，早期的零散开发遗留了诸如环境污染、资源浪费的问题，并没有收到满意的成效。而浦东在党中央和国务院作出开发开放这片区域的决定之后所面临的第一个困境就是缺少建设资金。据浦东新区综合经济研究所产业经济研究室主任崔正德回忆，浦东新区 1993 年才设置独立的区级财政，当年浦东新区全区财政收入仅为 12 亿元，这些资金对于全区的开发建设而言可谓杯水车薪。

通过反复研究、比较、分析，浦东新区政府最终推出一个创新解决方案，即采取“资金空转，土地实转”的开发方式。其相关程序，由政府部门按照土地出让价向开发公司开出支票，作为政府对企业的资本投入，并成为开发公司的国家股股东；开发公司将此支票背书后，作为土地出让金支付，交给土地管理部门，并签订土地使用权的出让合同；土地管理部门出让土地使用权后，再将从开发公司得到的出让金（支票）收入全部上缴给财政部门。

当时，浦东新区政府组织成立了四大新区土地开发组织主体，分别是陆

家嘴、金桥、外高桥、张江四家开发公司。四家公司根据功能性质划分地理区块，再编制规划，将“生地”转化为“熟地”后，将土地流转入二级市场，利用转让所得的收入进行再次投入，之后再次转让，如此往复，这样的过程一直循环至区域建设完成。

据不完全统计，从1996年至2000年，上海共有24个企业集团经市政府批准实施土地空转试点，当时核准的土地出让金额达到340多亿元。

据统计，截至2001年，“资金空转，土地实转”制度基本结束时，浦东新区通过这种方式出让的土地面积达到88.6平方千米，占同时期土地出让总面积的4/5。在此过程中，政府资本投入61亿元人民币，而开发公司吸引并纳入的土地开发资金达到了200多亿元。120多亿元的土地转让收入，吸引了总数达800多家的中外资房地产公司以及400多亿元的房地产开发资金，有效地解决了浦东新区最初面临的开发建设资金短缺的问题。

应该说，浦东新区从1990年初的350平方千米，到1993年的522平方千米，再到2009年浦东和南汇两区合并之后的1210平方千米，上海浦东新区面积不断扩大，但开发区一直秉持的理念不变，即惜土如金。

在新时代，浦东新区继续加大转变土地管理、鼓励利好产业转型的土地治理制度落地，探索创新工业用地出让方式和新增工业用地弹性年限出让制度等政策的出台，体现了新区政府尝试集约用地，将土地管理方式转变为结构管理的政策方向，为浦东新区未来的发展留下余地。

二、积极效应

作为国内首先试行“资金空转，土地实转”开发方式的先行者，上海为全国其他面临同样问题的地方政府做出了表率，为解决当时很多地区在建设初期缺乏建设资金的问题树立了先例，加强了对土地资源的管理。这种模式的主要作用体现在以下五个方面：

（一）优化城市用地结构

在“资金空转，土地实转”推出后，不少城市利用土地级差效益，通过诸多形式推动了企业进行厂房搬迁改造以及产业结构调整，如“退二进三”“腾笼换鸟”“双优化工程”等，不仅优化了土地结构，还为城市带来了显著的环境效益与经济效益，更好地发挥了土地的利用价值。

（二）促进土地使用权流动

作为城市存量土地的主体，国有土地资产在“资金空转，土地实转”政

策推出之前，基本没有进入过市场，处于非流动状态，一些土地被闲置，或者被低效利用，既不能实现资产保值，更不可能升值。在推出“资金空转，土地实转”政策后，土地资产开始进入市场流通，进入一级市场，甚至是二级市场、三级市场。这项举措有效地盘活了城市的存量土地，同时也为地产市场的发展培育提供了行业机遇。

（三）降低企业成本和负债率

通过“资金空转，土地实转”，企业加强了对土地资源的管理，扩大了企业资产，增强了企业的资金融通能力。而企业通过将土地存量资产投入房地产市场，采用土地使用权的有偿转让（包括置换、买卖）、租赁、抵押、作价合资、合作、参股、重组等多种方式，可以使得土地变现，将土地账面资产转化为企业实有资产，从而降低了企业资产负债率。

（四）有助于企业重组兼并

在处置改组企业土地资产时，如果不通过“资金空转，土地实转”这种形式，通过兼并、重组企业资产时兼并方就难以承担。例如，1992年四平市包括客车厂、汽车零部件厂等9家国有企业被一汽、二汽等企业集团整体兼并时，一汽、二汽提出了承担债务的先决条件，即采取划拨方式提供土地，土地管理部门经过一番权衡利弊，决定同意暂时保留划拨供地。在兼并完成后，企业集团通过注入资金令9家面临困境的国企东山再起，不仅生产规模扩大，生产效益也得到了大幅度的提升。从1998年开始，9家企业的供地方式由划拨转变为租赁的形式。

（五）有利于多种所有制经济发展

当时，国资国企调整主要是“抓大放小”，大企业主要改为公司制，而效益差、负债高的小企业则逐步破产、兼并。对于被拍卖、兼并或破产的国有小企业，其购买者和兼并者基本上都是个体私营企业。如果土地资产适当“空转”给私营企业，可以为私营经济创造较为宽松的环境。借此举措，既可促进私营企业的振兴，也为土地收益配置新的增长点，不少私营企业兼并国有小企业一年之后就开始缴纳土地税费。

2 全国首个综合配套改革试验区：上海浦东新区

经过二十余年的探索，改革逐渐步入“深水区”，以经济改革为重点的“单兵推进”式改革已经无法解决一系列的复杂问题。改革的层次越深，各方面、各领域的联动性就越强，而各方面的改革能否综合配套，不仅制约着改革的深度，而且影响着改革的成效。在这一背景下，国家开始试点综合配套改革。综合配套改革结合了具体区域的特点，先试先行一系列综合的、联动的、具有国家层面意义的重大改革开放措施。上海浦东新区以其地域代表性、内容典型性、改革基础性、地区承载力、发展潜力等突出条件，成为全国首个综合配套改革试验区。

一、历史沿革

2005年6月21日，国务院批准浦东新区开展综合配套改革试点工作。依照国务院“一个指导思想，十项任务，三个着力，四个结合”的总体要求，中共浦东新区区委、区政府制定了《浦东综合配套改革试点总体方案》和《2005—2007年浦东综合配套改革试点三年行动计划框架》，扎实开展各项试点工作。

截至2007年底，第一轮三年行动计划完成情况良好。《框架》中确定的6个方面60个具体改革事项中，75%以上已经推开；《2007年浦东新区推进综合配套改革试点工作安排》确定的22项改革任务，均已顺利启动并取得阶段性成果；国家人事部、商务部、国家外汇管理局等中央14个部门在浦东新区开展了23项改革试点。

2008年6月18日，浦东新区发布《2008—2010年浦东综合配套改革三年行动计划框架》，浦东新区综合配套改革试点工作进入第二轮改革阶段。浦东新区政府在这一年里出台了4项政策和4项改革方案，涉及人才引进和积累、行政审批制度改革、金融市场体系建设、创新体系建设等方面（见表1-2-1）。