

上海市纪念
新中国成立

70

年研究丛书

国家战略与 上海发展之路

(1949—2019)

王健等著

上海市纪念
新中国成立

70

年研究丛书

国家战略与 上海发展之路

(1949—2019)

王健 张秀莉 林超超 等著

图书在版编目(CIP)数据

国家战略与上海发展之路:1949~2019/王健等著

.—上海:上海人民出版社,2019

(上海市纪念新中国成立70年研究丛书)

ISBN 978-7-208-15991-4

I. ①国… II. ①王… III. ①国家战略-研究-中国
②区域经济发展-研究-上海 IV. ①D60 ②F127.51

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第145544号

责任编辑 王 吟

封面设计 谢定莹

上海市纪念新中国成立70年研究丛书

国家战略与上海发展之路(1949—2019)

王 健 等著

出 版 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 上海商务联西印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 23.5
插 页 4
字 数 274,000
版 次 2019年8月第1版
印 次 2019年8月第1次印刷
ISBN 978-7-208-15991-4/F·2597
定 价 95.00元

总 序

2019年，是新中国成立70周年。70年来，我们国家所发生的天翻地覆的变化，所展开的这场宏大而独特的实践创新，无论是在中华民族历史上，还是在世界历史上，都是一部感天动地的奋斗史诗。

新中国成立70年来，当代中国经历了广泛而深刻的社会变革。这一变革的范围之广、程度之深、影响之大，都是空前的。新中国成立初期，通过对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，我们创造性地完成了由新民主主义到社会主义的过渡。“三大改造”的基本完成，标志着社会主义制度在中国的确立，社会主义初级阶段建设从此阔步展开。改革开放以来，我们成功开创和拓展中国特色社会主义道路，使社会主义这一人类社会的美好理想在古老的中国大地上变成了具有强大生命力的成功道路和制度体系。这不仅为中华民族实现伟大复兴提供了重要制度保障，而且为人类社会走向美好未来提供了具有充分说服力的道路和制度选择。

党的十八大以来，在我国从大国向强国迈进的重要历史关头，以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军

等方面展开了一系列治国理政新实践。比如，实施创新驱动发展战略，推进自由贸易试验区和科技创新中心建设；推进供给侧结构性改革，推进“一带一路”建设，推进京津冀协同发展、长江经济带建设、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展等国家重大发展战略；稳妥推进政治体制改革，不断深化行政体制改革；在宣传思想、文化文艺、新闻舆论、网络安全、哲学社会科学、思想政治工作等方面作出战略部署；创新和加强社会治理，探索特大城市社会治理新路；实施精准扶贫，持续改善民生；全面从严治党，强化制度治党、管权、用吏；全面实施改革强军战略，深化国防和军队改革；推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系等。

“社会大变革的时代，一定是哲学社会科学大发展的时代。”2019年3月4日，习近平总书记在看望参加全国政协十三届二次会议的文艺界、社科界委员时再次指出，“哲学社会科学研究要立足中国特色社会主义伟大实践，提出具有自主性、独创性的理论观点”。社会变革和实践创新是产生原创性学术思想的源头活水。原创能力是哲学社会科学的核心竞争力，是构建中国特色哲学社会科学的关键点、着力点。当代中国哲学社会科学的学术研究，要形成自己的特色，提出自主性、独创性的理论观点，就必须扎根中国大地，以当代中国的伟大实践为研究起点、研究对象，把70年来中国进行社会主义建设和改革的成就讲清、经验阐明、逻辑理顺、道理论透，在解读中国实践中孕育学术成长、构建中国理论。哲学社会科学各学科都要勇于进行学术创造，从自己的学术视角来认识、研究、总结这一波澜壮阔的社会变革和伟大实践，阐明独到见解、提出独创学说、提升原创能力。

凡学必有史，历史研究是一切社会科学的基础。提升中国学术的原

创能力，构建中国特色哲学社会科学的学科体系、学术体系、话语体系，要坚持以史为纲、论从史出，才能厚植学术根基，真正形成中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学。要坚持“以史为纲”。中国的学术必须真正深入到中国社会变革和实践创新的基本史实，才会具有厚实的根基，才会孕育真正的自信，才会形成真正的中国学术。要扎扎实实地做好各个学科分类的史学研究，做到以史为据、史由证来，形成一系列专门的“史著”，为构建中国特色哲学社会科学提供厚重的史学支撑。要坚持“论从史出”。史实是学术研究的基础，更是检验学术的标准。哲学社会科学的各个学科，都要努力从扎实的“史著”出发，从不同的学科视角依据历史史实、遵循学术规律，提炼出有学理性的新理论，提炼出易于为国际社会所理解和接受的标识性概念，形成体现中国学术原创能力的“论著”。

2017年，在中共上海市委宣传部指导下，上海市社会科学界联合会、上海市哲学社会科学学术话语体系建设办公室、上海市哲学社会科学规划办公室启动实施了上海市“纪念新中国成立70周年”系列研究。本系列研究坚持“以史为纲”“史论结合”，在回顾新中国成立70年来，中国共产党领导全国人民实现国家富强、民族振兴、人民幸福的伟大奋斗历程中取得的伟大成就的基础上，系统研究、辩证揭示新中国70年历史性变革中所蕴藏的内在逻辑，总结经验，展望未来，为更好推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局提供强大精神力量。两年来，承担系列研究任务的复旦大学、上海社会科学院等上海多所高校和社科研究机构的专家学者辛勤工作，始终坚持以中国实践为基础，以重大问题为导向，以历史研究为支撑，尊重学术规律，弘扬学术精神，追求学术精品，形成了一批既客观准确描述历史，又具有扎实学理基础的学术

论著，汇编成这套“上海市纪念新中国成立 70 年研究丛书”，呈现了上海社科理论界在构建中国特色哲学社会科学中应当具有的历史使命和责任担当，是上海社科理论界庆祝新中国成立 70 周年的献礼之作。

是为序，以庆祝新中国成立 70 周年！

徐 炯

中共上海市委宣传部副部长

目 录

导 论	1
第一章 中华人民共和国成立初期的国家战略和上海使命	12
第一节 中华人民共和国成立初期的国家战略	13
第二节 上海的城市定位和功能调整	18
第三节 上海对内地发展的支援	35
第二章 《论十大关系》与上海两个基地建设的确立	48
第一节 《论十大关系》的发表与国家战略调整	49
第二节 江苏十县划入与上海行政区划调整	64
第三节 上海工业基地建设	86
第四节 上海科学技术基地建设	114
第三章 “文革”时期上海在全国经济中的作用	132
第一节 上海经济在动乱中艰难发展	133
第二节 上海对全国的支援	147
第三节 国家对上海的投资	157

第四章	“后卫”时期：改革开放初期的上海	163
第一节	改革开放初期中央对上海的定位	164
第二节	上海国民经济的恢复与调整	177
第三节	战略先行，谋定而后动	194
第五章	“先锋”时期：浦东开发引领上海改革开放	208
第一节	浦东开发开放	209
第二节	东西联动全面发展	218
第三节	对内对外全方位开放	232
第六章	跨世纪发展战略中的上海	242
第一节	跨世纪发展战略的确定和上海代表国家参与 国际竞争	242
第二节	加快推进“四个中心”建设	251
第三节	加快实现“四个率先”	270
第四节	上海世博会，城市让生活更美好	289
第七章	勇当排头兵，敢为先行者	306
第一节	创新驱动，转型发展	306
第二节	中国（上海）自由贸易试验区的先行先试	318
第三节	具有全球影响力的科创中心建设	326
第四节	新时代、新征程	335
参考文献		354
后记		367

导 论

作为全国最大经济中心城市，上海在中华人民共和国国家现代化发展战略中始终秉持艰苦奋斗、无私奉献的精神，不仅取得了城市功能历史性全面提升，人民生活历史性变化的巨大成就，而且也为国家的经济腾飞和繁荣发展作出了重要贡献。与此同时，上海始终是全国的上海。上海的发展始终得到中央的关心、指导和帮助，始终在国家战略牵引下实现自身快速发展。回顾总结中华人民共和国成立 70 年来，国家战略与上海发展之间的相互关系和规律特点，对于上海未来的进一步发展，具有特别重要的意义。

一、中央对上海在整体国家战略中的地位 and 作用始终高度重视，并不断给予上海承担国家战略，参与国际合作与竞争的使命和责任

由于受中华人民共和国成立之初外部环境的制约，上海在国家“一五”计划中没有被置于特别重要的位置，但中央一直重视上海的工业基础，希望经过产业结构调整来推动上海产业升级和城市功能转变，同时

加强对内地的支援，推动国家工业化进程。“一五”时期，上海重工业以平均每年 25.4% 的速度增长，大大超过了轻工业 15.7%、纺织工业 5.7% 的发展速度。1957 年，重工业占全部工业产值的比重，由 1952 年的 21% 提高到 41.2%；轻纺工业的比重，则由 79% 下降到 58.8%。上海开始由原来以纺织工业为主的工业城市，向以重工业为中心的综合性工业基地转变。在国际环境趋缓和国家工业化需要进一步加速的背景下，从 1956 年开始，国家加大了对沿海城市，特别是上海的支持，以建立工业和科学技术两大基地为目标推动国家工业化的整体发展。1955 年 11 月 5 日，毛泽东在视察上海港口时指出，“上海是我国的第一大港，又是一个国际港口，是一个有发展前途的港口，一定要把它管好。”^①12 月 28 日，刘少奇在听取纺织工业部的汇报时也指出，“沿海不进行基本建设，但也不要限死。投资少、回收快、发挥潜力大的，还是可以搞一些。”^②1955 年底到 1956 年初，毛泽东外出调查，途中召集途经地区的省委、市委、地委负责人以及专家学者进行座谈，并在中南海颐年堂听取了国务院 34 个部门和重要厂矿企业、工业基地的工作汇报。其间，毛泽东与各部门负责人多次交换意见，多次提到上海等沿海地区的发展前景问题。1956 年 4 月 19 日，毛泽东总结出沿海与内地的关系是国家建设必须解决好的三大关系之一，明确指出，“真想建设内地，就必须充分利用沿海。”^③

① 中共上海市委党史研究室编：《上海社会主义建设五十年》，上海人民出版社 1999 年版，第 157 页。

② 中共中央文献研究室编：《刘少奇年谱（1898—1969）》下卷，中央文献出版社 1996 年版，第 349 页。

③ 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱（1949—1976）》第 2 卷，中央文献出版社 2013 年版，第 562—563 页。

改革开放后，考虑到上海在国家计划经济和财政收入方面的特殊地位，为了稳妥探索改革开放新路，在一段时期内上海事实上承担了改革开放“后卫”这一角色。这其实也是中央对上海在国家战略中的重要地位的另外一种体现，是上海对国家发展作出的特殊贡献。20世纪90年代以后，随着国家参与全球化竞争战略的实施，上海重新被赋予了特殊历史使命，以浦东开发开放为契机，逐渐从中国改革的“后卫”走到了“前锋”，开始承担了代表国家参与国际合作与竞争的重要责任。1990年1月21日至2月13日，邓小平在上海听取了关于开发开放浦东设想的汇报后非常明确地表示支持。他在与中央负责同志的谈话中指出：“要实现适当的发展速度，不能只在眼前的事务里面打圈子，要用宏观战略的眼光分析问题，拿出具体措施。机会要抓住，决策要及时，要研究一下哪些地方条件更好，可以更广大地开源。比如抓上海，就算一个大措施。上海是我们的王牌，把上海搞起来是一条捷径。”^①1992年10月12日，党的十四大报告中宣布，要以“上海浦东开发开放为龙头，进一步开放长江沿岸城市，尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一，带动长江三角洲和整个长江流域地区经济的新飞跃”，以党的纲领性文件确立了上海“一个龙头、三个中心”的国家战略地位。不久，江泽民总书记又指出开发开放浦东是中国开放的重要标志。2001年5月，国务院批复并原则同意《上海市城市总体规划（1999年—2020年）》。自此，国际经济、金融、贸易、航运“四个中心”和现代化国际大都市建设又成为中央对上海发展的目标定位。2006年3月，胡锦涛总书记在参加十届全

^① 邓小平：《国际形势和经济问题》（1990年3月3日），《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第355页。

国人大四次会议上海代表团的审议时，对上海提出了“四个率先”的要求和期望：希望上海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。这是党中央站在科学发展高度对上海发展提出的新要求，也是上海肩负的历史责任，更是上海加快建设“四个中心”的必由之路。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对上海发展作出了一系列重要指示，要求上海继续当好全国改革开放的排头兵、创新发展的先行者，承担起自贸试验区和科创中心建设的两大国家战略。进入中国特色社会主义新时代，习近平总书记又给上海提出了更好为全国改革发展大局服务、推动经济高质量发展、推动改革开放向纵深发展、深化社会治理创新、提高党的建设质量和水平等5个方面的工作要求，并期望上海把增设上海自由贸易试验区新片区、在上海证券交易所设立科创板并试点注册制、实施长江三角洲区域一体化发展国家战略这3项新的重大任务完成好。这充分证明，上海的发展始终得到国家战略指引和支持。

二、上海在实施国家战略中始终得到中央的关心和支持

中华人民共和国成立之初，为了确保上海的经济的发展，中央以全国之力保障上海米、棉、煤的供应，确保城市运行。1956年毛泽东《论十大关系》讲话后，为了支持上海工业和城市的发展，确保城市农产品和副食品供应，中央决定将江苏省十个县划入上海。十县划入后，上海市的辖域面积扩大到6185平方公里，上海市共辖黄浦、邑庙、蓬莱、卢湾、徐汇、长宁、普陀、闸北、新成、江宁、虹口、提篮桥、榆林、杨浦等14个区和浦东、松江、上海、川沙、南汇、奉贤、金山、青浦、嘉定、

宝山、崇明等 11 个县，这“标志着上海由单纯行政区，转变为市区和郊区的联合体，使市区有了较大的发展空间”，^①其中市区面积 144.8 平方公里，新增郊区面积 5 567 平方公里，为上海工业基地和科学技术基地的建设、人口疏散、副食品供应基地的建设等提供了充足的发展空间。为了确保水产品供应基本自给，1961 年 1 月至 1962 年 4 月，浙江嵊泗列岛也一度划归上海。在“文革”困难时期，为解决上海工业发展日益突出的原材料缺乏的问题，确保工业生产的正常进行，充分利用和发挥上海门类齐全的机械加工能力和较强的建筑设计能力，1969 年中央决定由上海负责开发邻近上海的铁、煤等原材料，在外省建设上海原材料基地。此后，上海先后动工开发了江苏梅山、大屯，山东张家洼和安徽新桥 4 个省原材料基地。这些外省原材料基地的建设，特别是梅山铁厂的建设，对缓和上海重工业发展中原材料不足的问题起到了一定作用。^②1972 年，中央又决定在上海建立金山石化总厂，不仅解决了当时全国的“穿衣难”问题，也给上海注入了先进的西方技术和产业项目。改革开放之初，中央就决定在上海建立宝山钢铁总厂。这个设计规模为年产钢、铁各超 600 万吨的项目，不仅是四个现代化重大战略工程之一，也是中华人民共和国成立以来最大的工程立项。它不仅解决多年困扰上海冶金工业发展的炼钢缺铁问题，也极大地推动了上海重工业的发展。1983 年，《上海市城市总体规划方案》上报国务院后，城乡建设环境保护部根据国务院的有关指示，组织了专家来沪考察，对上海总体规划进行了评议。

^① 周振鹤、傅林祥：《上海行政建置沿革述略》，上海研究中心、上海地方志办公室编：《上海研究论丛》第 10 辑，上海社会科学院出版社 1995 年版，第 151 页。

^② 中共上海市委党史研究室编：《上海社会主义建设五十年》，上海人民出版社 1999 年版，第 372—373 页。

专家们在会上强调：“上海是全国的上海。上海的建设离不开全国的支持。过去，全国各地支援上海建设，为上海发展作出了贡献。现在中央领导要求上海在四化建设中起‘开路先锋’的作用，也离不开全国各地的支援。”^①为了推动浦东开发开放，邓小平不仅多次来上海考察，退下来后还向中共中央政治局的同志特别嘱托：“我已经退下来了，但还有一件事我要说一下，那就是上海浦东的开发，你们要多关心。”^②浦东开发开放以后，中央给予上海浦东许多新政策，“不特而特，特中有特，比特区还特”。2005年以后，浦东作为全国第一个综合配套改革试点，又获得了在体制改革方面的“先行先试”的特权。此外，中央还积极支持上海建立证券交易所、举办中国2010年上海世界博览会、建造洋山深水港、探索建立中国（上海）自贸试验区、举办中国国际进口博览会等一系列政策和项目。

三、上海始终发挥地方积极性、主动性和创造性，努力服务、服从和推进国家战略

上海的发展定位始终服从、服务于国家发展战略的大目标。1956年，《论十大关系》重新审视沿海与内地关系，中央决定通过充分利用和发展沿海工业基地来带动内地工业建设和推动国家工业化战略。上海积极抓住这一历史机遇，根据毛泽东等中央领导人做出和传达的“上海有

① 《全国卅三位专家来沪评议一致认为上海城市总体规划切实可行》，《文汇报》1984年5月19日。

② 武市红、高屹主编：《邓小平与共和国重大历史事件》，东方出版社2000年版，第446页。

前途的，要发展”的指示，^①结合上海市工业建设的实际情况，正式提出“充分地利用上海工业潜力，合理地发展上海工业生产”的工业建设方针，根据上海市工业特点和问题，讨论和制定了上海工业建设的指导方针，开展了卫星城和两大基地建设，上海经济发展出现了中华人民共和国成立后的第一次高潮。从1956年到1965年这10年中，尽管受到“大跃进”“人民公社化”等运动的影响，但全市的国民生产总值从1956年的63.61亿元增至1965年的113.55亿元；财政收入从1956年的40.22亿元增至1965年的83.18亿元；工业产值从1956年的113.92亿元增至1965年的230.77亿元。上海工业尤其是重工业的发展成就突出，上海由轻纺工业为主的工业城市转变为全国的重工业基地。即使在改革开放“后卫”时期，上海不仅积极进取，善抓机遇，如上海抓住以下放外贸经营权为核心的对外贸易体制改革为契机，发挥外贸领域的传统优势，在全国建立第一家外贸公司，之后按照过国家外贸体制改革的总体要求，相继推进了外贸公司与外贸局的“政企分离”、外贸企业自负盈亏试点、工贸“双线承包”、外贸代理制等，而且还战略先行，谋定后动，开展经济发展战略和城市总体规划的讨论，酝酿构想浦东开发，进行城市发展的战略储备，最终将浦东开发上升为了国家战略。早在1980年，以上海工业领域开展的大调查为序幕，全市开展了“上海向何处去”的大讨论。1981年，上海启动了上海经济发展战略研究和讨论，从单纯的工业技术改造推向经济结构问题，并提到了上海经济发展战略方向的高度，引起了中央的高度重视。1984年9月，中央委派上海经济发展调查组来沪开

^① 中共中央文献研究室编：《陈云年谱（1905—1995）》下卷，中央文献出版社2000年版，第159页。

展了为期半个月的调查研究。在此基础上，调查组和上海市政府联合召开了“上海经济发展战略研讨会”，研究改造振兴上海的经济发展战略、战役和政策，来自全国各地的近百名专家参加了会议。研讨会形成了许多重要的共识，起草了上报国务院的《上海经济发展战略汇报提纲》，提出：“上海走活第三产业这着棋，更能重新焕发青春和活力，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。”与此同时，1981年3月启动了上海市城市总体规划编制工作。1985年和1986年，国务院相继批复原则同意了《上海经济发展战略》和《上海市城市总体规划方案》，这成为上海从单一工业城市向多功能中心城市转型的重要开端。从20世纪80年代初，上海就提出了开发浦东的构想，但这一构想的出发点是着眼于浦西人口密度的疏解与中心区工业企业的动迁。在《上海经济发展战略汇报提纲》中，上海正式提出上海的城市和工业布局“重点是向杭州湾和长江口南北两翼展开，创造条件开发浦东，筹划新区的建设”。这一意见得到了国务院的肯定。1986年，上海市政府在上报给国务院的《上海市城市总体规划方案》中，就浦东新区提出设想：有计划地积极建设和改造浦东地区，将划出一定地段发展金融、贸易、科技、文教、信息和商业服务设施，在陆家嘴附近将形成新的金融、贸易中心，成为上海市中心的延续部分。^①正是上海市委、市政府在20世纪80年代的一系列战略研究和构想，为中央决策提供了基础，推动了浦东开发逐步由地方构想上升为重大的国家战略。中央决定开发开放浦东后，上海又抓住机遇，东西联动，全面发展，出现了“一年一个样，三年大变样”

^① 上海市计划委员会编印：《上海市计划报告集（1949—1998）》，1998年版，第670、680页。