

· 试验区探索 ·

浦东新区开发开放的优势、问题与对策^{*}

周轶昆

(深圳大学 中国经济特区研究中心, 广东 深圳 518060)

摘 要:浦东新区开发开放 17 年取得了辉煌成就, 浦东的发展具有自身独特的优势, 但也面临着一些新的问题。浦东新区要在科学发展观的指导下, 突破深层次结构性和体制性难点和关键环节, 才能有效地推动外向型、多功能、现代化新城区的建设进程。

关键词:浦东新区; 功能开发; 体制创新

中图分类号: F061.5

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 6439(2008)01 - 0054 - 03

Advantages, problems and countermeasures for exploitation and opening in Pudong New Area

ZHOU Yi - kun

(China Center for Special Economic Zone Research, Shenzhen University, Guangdong Shenzhen 518060, China)

Abstract Seventeen years exploitation and opening of Pudong New Area has made great progress, and the development of Pudong has its unique advantages and also faces some new problems. Only Pudong New Area should break through difficulties and key links in its deep structure and system under the guidance of scientific development outlook, can the construction progress of an outward, multi-functional and modern Pudong New Area be effectively pushed forward.

Key words Pudong New Area; functional exploitation; institutional innovation

经过 17 年的开发建设, 浦东新区已成为一个人口密集、收入水平高、规划档次高的地区, 其人口密度为 3293 人/平方公里, 人均 GDP 已经超过了 1 万美元, 基本形成了一个以高新技术和现代服务业为主导的新型产业体系。2005 年国务院正式批准浦东新区进行综合配套改革试点, 浦东开发进入了全面建设外向型、多功能、现代化新城区的新阶段。

一、浦东新区发展的优势分析

1. 独特的区位优势。上海在我国沿海地区和长江流域具有优越的龙头地位。实际上, 包括合资在内的外资之所以青睐浦东, 与其龙头地位颇有关系。浦东地处上海市东部, 正好是中国海岸的中点与长江入海口的交汇处, 交通便利, 腹地广阔, 地理

位置优越。浦东的海岸线占上海大陆岸线的大部分, 具有良好的港口航道条件和港口集疏运体系, 拥有较强的港口吞吐能力。据统计, 长三角承接了全国一半的集装箱吞吐量, 上海承接了长三角一半的吞吐量, 浦东承接了上海港集装箱吞吐量的 7 成。浦东依托上海的科技人才优势、产业基础优势和特大中心城市的综合服务优势, 使其能够肩负起带动上海与长三角、长江流域联动开发, 促进全国区域协调共同发展和整体功能提升的历史使命。

2 梯度有序的特色功能区布局。“十一五”时期, 浦东新一轮发展确定了“一轴三带六区”的总体布局。依托四个国家级开发区, 浦东新区规划了六大功能区域, 这些功能区布局合理、梯度有序, 集国

* 收稿日期: 2008 - 1 - 05

作者简介: 周轶昆 (1974—), 男, 江西吉安人, 深圳大学中国经济特区研究中心, 讲师, 经济学博士, 从事区域经济与经济特区研究。

际金融、贸易、现代物流、高科技、旅游会展等功能服务为一体。陆家嘴金融贸易区是全国唯一以金融贸易命名的开发区,是上海国际金融中心的核心功能区,也是全国经济流量最大、服务最完善的金融中心区;金桥出口加工区是上海也是全国最具代表性的先进制造业基地之一;外高桥保税区是全国唯一接近真正意义上自由贸易区的保税区,也是国内唯一可设立外商独资贸易公司的园区,它集自由贸易、出口加工、物流仓储等多种经济功能于一体,其经济总量、销售收入、税收总额都相当于全国其余 14 家保税区之和。

3 国内一流的城区基础设施体系。基础设施建设是城区重要的投资环境,在很大程度上影响城区经济的运行质量。经过 17 年的开发建设,浦东新区打造枢纽型网络化的基础设施体系已取得重大进展。至 2006 年,浦东开发累计城市基础设施总投资达到 1648.73 亿元,为改善新区投资环境、扩大对外开放、增强城市综合功能创造了有利条件。2010 年底上海世博会的举办以及环球影城主题公园项目落户浦东,将极大地促进浦东各项城市基础设施建设的更快发展。网络化的基础设施体系将使浦东发挥越来越大的枢纽作用。洋山深水港的建设将推动杭州湾跨海大桥和沪崇通道的启动建设,并有利于以上海为中心、江浙为两翼的国际航运中心的组合港的形成。功能性、枢纽型、网络化的城市基础设施体系,将为新时期浦东经济发展提供强有力的支撑,不仅拓展了浦东外向型功能的内涵,也为上海成为国际经济、金融、贸易、航运中心奠定了坚实基础。

4 相对齐全的要素市场。证券、期货、产权、钻石、铂银等要素市场均落户浦东,这些要素市场以“立足上海、服务全国、面向世界”为宗旨,形成强大的要素市场综合功能辐射力,促进社会资源配置效率的提高和配置范围的扩大,为上海、长江三角洲乃至全国经济的发展提供有力的支撑和服务。上证所带动了一大批金融机构集聚浦东,给浦东金融业建设注入了新的活力;上海期货市场在全国的地位也举足轻重,成交额占全国一半左右,期铜已成为全球三大定价中心之一,期胶也成为现货市场上生产、消费和流通的重要指导价格;上海联合产权交易所已成为全国交易额最大的产权交易机构,不仅为上海市的国有与集体企业的产权提供交易服务,而且也为长江三角洲地区和长江流域的企业产权提供交易服务,已成为浦东释放金融服务功能的

一个重要平台。浦东凭借要素市场比较齐全的优势,为其经济快速发展注入了巨大的活力。

二、新形势下浦东新区发展面临的问题

浦东正处于从基础形态开发到功能开发、从资源的国际化集聚到服务辐射全国的转型阶段。浦东在这一转型过程中将面临不少困难,亟须解决诸如资源、环境和开放变量约束下的再发展问题。

1 随着对外开放日益深入,浦东新区的经济发展,特别是对外贸易已经深深地嵌入国际经济体系之中,并越来越受到全球市场波动的影响。在出口市场上,国际新贸易保护主义的回潮有可能恶化产品的出口市场。近年来,我国已经成为反倾销的最大受害国,以环保、安全为名的技术性贸易壁垒正日益成长为限制我国出口的主要障碍。在金融市场上,金融全球化过程中也带来了巨大的金融风险。迅猛发展的金融衍生工具和 24 小时电子化交易的全球金融市场使巨额的国际资金可以在很短的时间流向世界上任何一个有利可图的地区。浦东新区打造国际金融中心的过程中,必然面临着完善金融体制、吸引高级金融管理人才、提高金融产品创新能力、加强金融监管能力、防范金融风险的严峻考验和挑战。

2 浦东新区的发展面临周边地区激烈的竞争。在区域平衡发展、公平竞争的体制下,区域分割将逐步被打破,全国统一市场将逐步形成,各个区域都有加快发展的压力。浦东的开发开放也面临着周边地区激烈的竞争。目前,浦东与邻近地区的竞争主要是招商引资的竞争、项目安排的竞争,尤其是在先进制造业重大项目招商上出现了激烈的竞争。

3 浦东新区的发展正面临着日益严峻的要素资源约束问题,开发模式必须实现新的突破。经过十多年的发展,浦东的商务成本已迅速提高,受土地、能源等要素资源的制约也日趋严重。招商引资资源紧缺,土地、厂房、办公楼宇等资源储备不足,难以满足国内外投资者的需求,土地集约化使用度有待提高。同时,浦东新区经济社会发展中还存在着城市建设资金需求规模巨大、银根收紧、投融资模式制约等带来的资金约束,社会发展整体水平和交通商业配套设施也相对滞后。更重要的是,将来浦东不能靠消耗大量的资源,不能靠大量、强力的投资来拉动发展。如果浦东在新一轮开发开放中不创新发展模式,再单纯地靠投资和消耗土地等资源来推动经济发展,跟其他地方进行一些低成本的竞

争,就将没有竞争力。

4. 体制和机制推动经济和社会发展的潜力和活力有待进一步释放,体制创新需要进一步深化。在第一轮开发开放中,招商引资和中央、上海市的政策扶持,成为推动浦东开发开放的两大驱动力。目前,党中央国务院对浦东新区实行“三不政策”(不给钱、不给项目、不给优惠政策),浦东新区能得到的只是对外开放和制度创新的先行先试权。在政策效应减弱的趋势下,体制和机制推动经济和社会发展的潜力和活力有待进一步释放,体制创新必须取得新的突破,需要进一步深化。浦东已初步建立起了“小政府、大社会”的行政管理体制,但在政府职能上仍带有全能型、经济建设型特征,政府主导发展的痕迹比较明显,经济运行环境与国际通行规则和做法相比仍然存在一定差距。

三、新形势下浦东新区发展的对策建议

1. 提升企业自主创新能力,打造产业核心竞争力。浦东要形成以服务经济为主的产业结构,主要通过金融、物流、会展旅游等有潜力的产业发展来带动地区经济发展。浦东虽然已在五大要素市场建设方面取得了一定的成绩,但是金融、物流、会展旅游等现代服务业受开放程度、市场需求、高素质人才比较短缺等因素的制约,发展仍显缓慢,总量规模还不小。2006年在浦东的生产总值构成中,第二产业仍占50.5%,而第二产业中的大多数在浦东是有生命周期的,发展到一定阶段后不仅增量比较困难,存量部分也必须进行技术升级。浦东经济要想在新一轮发展中保持快速健康增长,就必须在引进外资的同时进一步加强自主创新,更加注重自己的核心竞争力,掌握自己的核心技术。

2. 加强与邻近地区联动发展的协作机制。浦东开发的总目标是要振兴上海、服务全国、面向世界,它的发展不是孤立的,必须以其辐射区域为经济腹地,以腹地的经济发展作为支撑。但浦东与邻近地区联动发展的效应目前还没有得到充分的发挥。例如,在高科技产业方面,如何加强浦东高科技产业园区与从浦东向江浙一带发散形成的十多条IT产业发展走廊之间的交流、合作和联动,促进长三角的经济进一步快速发展,是目前亟待解决的问题;在资源要素配置方面,浦东的产权交易市场如何通过协商机制,通过市场运作和合作机制,与长三角其他地区性的产权交易市场实现对接,使它们成为一个既有合作又有分工的完整体系,也是今后

必须解决的重要问题。

3. 探索集约用地的开发新机制,进一步提高土地集约利用水平。浦东开发通过设立开发园区集约使用土地,在土地集约利用上积累了一些成功的经验,取得了一定的成绩。但在土地的开发过程中,还是存在一些没有集约使用土地的现象。浦东历经17年的开发开放,可开发利用土地不断减少,土地资源储备不足,土地基础开发的单位面积投资成本不断上升,已接近亚太其他地区的开发区,对吸引国内外大企业入驻已形成了某种障碍。因此,在原有土地集约利用经验的基础上,探索新的集约用地的开发机制,进一步加强土地资源的精深化利用是浦东新一轮开发过程中亟须解决的问题。

4. 构建与国际惯例接轨的商务环境。17年来,在中央和上海市政府大力支持下,浦东在基础设施等外延形态建设上取得了有目共睹的辉煌成就,拥有国内一流的硬件设施,但政府社会服务工作则显得相对滞后。在全国和亚洲一些国家的市场日趋成熟的条件下,浦东面临的竞争也越来越激烈,体制规范、政府高效廉洁的地区才能够吸引到资本、技术和人才。浦东推行的“小政府、大社会”的模式虽然取得了一定的成绩,但经济运行环境与国际通行规则相比仍然存在一定差距。构建符合国际惯例的商务环境,用国际通用的规则来保护投资者,是浦东进一步推进政府职能转变,提高政府服务质量,营造一个公平、公正、高效的投资软环境的重要领域。

参考文献:

- [1] 赵启正. 浦东逻辑——浦东开发与经济全球化[M]. 上海:上海三联书店,2007:203-206
- [2] 林枫. 浦东十年发展中的政府角色[J]. 社会,2003(10):8-10
- [3] 周轶昆. 浦东新区开发开放17年的历史回顾与现状分析[J]. 经济前沿,2007(12):5-9
- [4] 李庭辉. 浦东推进经济增长方式转变的思考[J]. 浦东开发,2007(5):25-38
- [5] 佐佐木信彰. 浦东开发的现状及前景[J]. 郭懿,译. 马克思主义与现实,2001(6):59-63
- [6] 安树伟,季任均. 长江三角洲地区经济一体化研究[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛),2004,14(5):46-50

(责任编辑:夏冬)