

“十一五”时期浦东新区发展的机遇、挑战与新思路

浦东开发开放至今已有 17 年，总体上经历了三个发展阶段：1990 年到 1995 年期间为开发起步阶段。这一阶段主要是编制规划、整治环境，积极为吸引外资创造条件。其政策实施的基本目标主要是利用浦东的特殊政策推动浦东的开发开放。1996 年到 2000 年期间为重点开发与功能培育阶段。这一阶段的政策目标主要是初步形成体制推动的发展机制，逐渐淡化特殊政策的作用。2001 年到 2007 年期间为功能开发的高速发展阶段。这一阶段浦东新区以四个国家级开发区为主要载体，深入推进功能开发。随着 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。

□/周轶昆 钟坚

PUDONGXINQUFAZHAN

一、“十一五”时期浦东新区发展面临的新机遇

(一) 经济全球化为浦东新区提升外向型经济层次、推进国际化带来重要机遇

经济全球化导致资本、技术、人员等生产要素在世界范围内大规模调整和重组，这不仅体现在生产、投资和贸易等方面，而且呈现出研发、营销、服务、消费全面全球化的新趋势。项目外包已成为国际产业转移的新兴主流方式，特别是服务业和高技术产业转移方兴未艾。上海的资本密集型高新技术加工制造基础好、配套全，科技教育水平国内领先，人力资本优势明显，使得上海成为了全球理想的投资地点之一。这些新趋势将为浦东新区发展服务贸易、融入国际产

业分工体系、提升外向型经济层次、推进国际化带来重要机遇。浦东可以利用自身的综合优势，把握机遇，加大服务业的招商引资力度，使服务业成为推动浦东经济发展的新的增长极。

(二) 上海加快推进“四个中心”的建设，为浦东经济增长向创新驱动转变带来了战略机遇

“十一五”期间是上海加快推进“四个中心”建设的关键时期，浦东在其中占据着举足轻重的地位。在上海建设国际经济、金融、贸易、航运中心的目标指引下，为建设创新浦东、和谐浦东和国际化浦东，使之成为“改革开放先行先试区、自主创新示范引领区、现代服务业核心集聚区”提供了新的机遇。这将有利于浦东招商引资质量和效益的进一步提高，有

利于浦东提升产业能级，走集约化、内涵式发展之路。浦东创新资源的集聚已具有了一定的规模，大量的研发机构、科技人才、科研设施汇聚在浦东，为浦东推进自主创新创造了条件。在此机遇下，浦东可以乘势而上，以科学发展观统领经济社会发展全局，推进资源节约、资源综合利用和推行清洁生产，通过科技创新提高全要素生产率，进一步实现浦东的经济增长从要素驱动、投资驱动为主向创新驱动转变。

(三) 2010 年上海世博会的举办为浦东实现新的发展、增强国际竞争力提供了的重大机遇

上海把世博会的主体场馆放在浦东，为推动浦东新区新一轮开发建设提供新的动力和发展契机。上海世博会有 260 公顷设在浦东新区，占世

博会会址总面积的65%，地位举足轻重。随着世博会筹建进入快车道，浦东新区城市建设的速度也将进一步加快。根据中国申办世博会的规划框架，30亿美元的总投资在使用方向上，用于土地的比例约占58%，用于建设的比例为42%。据估计，这30亿美元将带动的产业结构调整、交通、商业、旧区改造等延伸领域投资约是直接投资的5~10倍。浦东可以充分利用世博效应，拓展商务、会展、旅游、文化等综合功能，推动功能区的开发，完善枢纽型网络化的基础设施建设，提升城区综合服务能力。

(四) 浦东新区综合配套改革试点工作全面推进，为浦东新区新一轮发展提供了难得的发展机遇

浦东可以利用首个国家级综合配套改革试点这个先试先行的机遇，扩大先发优势，在一些重点领域、关键环节和体制性瓶颈问题上取得新的突破。上海市政府已经决定把城市规划、财税工作、土地管理、环保市容、项目审批、社会事业发展等6个方面的17项事权下放到浦东，赋予浦东更大的改革发展自主权。浦东综合配套改革试点实行“双组长部市合作机制”(即国家发改委主任与上海市市长双双担任组长)则是中央部委与上海市政府联手推进改革的一项重要举措。在浦东综合配套改革3年行动计划中确定的近70个具体改革事项，目前都在有条不紊地推进。包括跨国公司外汇资金管理方式改革在内的50个具体改革事项已经启动，还有20个左右的改革事项仍在酝酿之中，其中13个先行先试的具体改革事项已形成具体方案。浦东新区综合配套改革试点工作全面推进，为浦东新区新一轮发展提供了难得的改革机遇。

二、“十一五”时期浦东新区发展面临的新挑战

浦东新区开发开放既面临前所未有的重要机遇，也会遇到诸多新的挑战。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，亟需解决诸如资源、环境和开放变量约束下的再发展问题。

(一) 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。

(二) 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、公平竞争体制下，区域分割将逐步打破，全国统一市场将逐步形成，各个区域都有加快发展的压力。适度竞争有利于打破垄断，提高效率，但过度竞争则会造成资源浪费和利益流失。浦东的开发开放也面临着周边地区激烈的竞争。以国家级经济技术开发区为例，在长三角地区除浦东的金桥出口加工区外，还有宁波、杭州、苏州、南京等地的经济技术开发区。开发区之间的竞争大体上表现为争资金、争技术、争

人才。对资金的争夺一般体现在招商引资上的竞争，对技术的争夺则围绕引进高新技术产业和重大投资项目进行竞争，对人才的争夺是通过引进人才，相应就带来了技术、资金和项目，同时能够支撑高新技术产业和重大投资项目的发展。目前，浦东与邻近地区的竞争主要集中在招商引资的竞争、项目安排的竞争，尤其是在先进制造业大项目招商上出现了激烈的竞争。

(三) 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10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呈现出严峻的形势。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。另一方面，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相对滞后。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，跟其它地方进行一些低成本的竞争就没有竞争力。

(四) 体制和机制推动经济和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。虽然,浦东新区综合配套改革试点工作全面推进,为浦东新区新一轮发展提供了良好的改革机遇。但综合配套改革也是一个复杂的系统工程,涉及到经济社会各方面多领域的改革。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、“十一五”时期浦东新区发展的新思路

(一)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5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,总量规模还不很大。2006年在浦东的生产总值构成中,第二产业仍占50.5%。由于第二产业中的大多数在浦东是有生命周期的,处于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。

(二)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了10多条IT产业的高科技发展走廊之间的交流、合作和联动,为长三角的经济进一步快速发展增强合力,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互动,与长三角其他地区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。如何加强与邻近地区联动协作机制,推动与周边地区的分工协作,促进资源的区域性优化配置,是浦东目前亟待解决的问题。

(三)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

浦东新区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。尽管如此,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。例如,有的项目因资金问题而导致土地较长时间没有开发建设;有的项目用地规模偏大,圈占土地搞花园式工厂,建筑容积率、建筑密度较低,没有节约和集约使用土地。浦东新区历经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,已接近于亚太其他地区的开发区,对吸引国内外大企



业入驻已构成了某种障碍。因此,在原有土地节约集约利用经验的基础上,探索集约用地的开发新机制,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需解决的问题。

(四)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。相关调查研究表明,投资者进行投资决策时更注重的是该地区公正、规范、透明的各种投资软环境,包括符合国际惯例的政策法规、人才供应、配套服务和信用环境等。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越能够吸引到资本、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,用国际通行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。

(作者单位:深圳大学中国经济特区研究中心)