

浦东新区总体经济运行思路

Thoughts on the Overall Economic Operation in Pudong New Zone

高汝熹

(复旦大学管理学院,教授)

郁义鸿

(上海市数量经济与运筹学研究所,硕士、讲师)

浦东开发是90年代中国改革开放的一件大事。浦东开发宣布已有两年。两年的开发实践取得了相当显著的成效,使浦东开发进入了实质性启动阶段,但也暴露出不少问题。特别是,尽管对于浦东开发的战略目标已基本形成共识,但如何有效地实现这一目标,如何从浦东及上海的实情出发,走出一条敢于开创,敢为人先,注重效率的新路,还有许多问题有待于深入研究。本文从总体经济运行的角度,提出浦东开发的思路,并就这一思路的实施及有关政策提出一些看法与建议。

一、浦东实情及浦东开发的环境

要提出有效的开发思路,必须从浦东的实情出发,必须考虑浦东开发的特殊环境。

浦东的实情主要在于其现有的经济基础,这一点与其他经济特区完全不同。深圳、珠海、汕头、海南几乎都是平地起家,厦门开发前的经济基础也完全不能与浦东相比。1990年,浦东新区的国民生产总值为60.24亿元,工业总产值达176.9亿元,分别占上海全市的8.1%与10.8%;在浦东就业的劳动者达69.7万人,占上海全市就业人口的9.1%。

从开发环境来说,浦东开发开始于90年代,其所处的国际、国内环境与开始于80年代的深圳等地的开发环境有相当大的不同。我们要强调的是,从总体经济运行的角度来说,浦东开发最重要的特殊性有以下两点:

首先,浦东将是一个新“增长极”。深圳等其他特区的发展主要得益于他们与香港、台湾、澳门的经济联系,其地理位置就是其比较优势的一个重要方面。他们本身难以称得上“增长极”。从地理位

置看,浦东与浦西作为一个整体(即上海全市),应该是长江三角洲、长江流域,乃至全国经济发展的“龙头”,改革前的历史也正是如此。但由于多方面的原因,近年来上海的地位急剧下降,而浦东开发正是上海经济恢复活力的最好契机。由此可见,浦东新区作为一个新的“增长极”,不仅要带动上海经济的发展,还要带动长江三角洲乃至长江流域的经济发展,从而为全国经济发展做出贡献。与其他经济特区相比,浦东开发的起点应该要高得多。

其次,如何妥善处理浦东与浦西的关系是浦东开发富有挑战性的一个方面。浦东是上海的一部分,过去是如此,今后也将是如此。浦东与浦西仅一江之隔,在行政管理、市场体系、企业联系、人员交流等各个方面都有着千丝万缕的联系。这种紧密的联系并不能在一夜之间被隔断,即使今后浦东新区成立相对独立的行政管理机构(如管委会),浦东新区也仍将在上海市政府的领导之下。这一特点使得浦东开发具有比深圳开发更高的难度。在浦东推进企业制度、社会保障制度、价格制度等一系列改革的时候,都须考虑其对浦西的影响。许多同志担忧,若浦西大量的人才、资金等流入浦东,将使浦西的经济发展更为艰难,从而与“浦东开发带动浦西”的目标相背离。这种担忧有一定的道理。但我们认为,在浦东与浦西关系的处理上,应确立“浦东开发优先”的原则。在浦东开发的起步阶段,浦西理应为浦东的发展做出贡献,如果“以西促东”变成了“以西制东”,浦东开发的前景将是黯淡的,整个上海的发展也将更为步履维艰。

二、浦东新区总体经济运行思路

浦东开发的战略目标是:建设一个具有世界一流水平的外向型、多功能、现代化的新区,并努力把上海建设成为太平洋西岸最大的经济中心之一,从而为长江流域及全国的经济的发展奠定基础。

为实现这一战略目标,我们认为,浦东新区的总体经济运行应按照“七高”思路实施,即:**高产业结构——高水平人才——高劳动生产率——高收入水平——高生活质量——高需求拉动——高经济增长率(——高产业结构……)**

高产业结构 高产业结构体现了浦东开发高起点的要求,主要包括高三产水平、高技术含量、高出口比重三个方面。浦东应具有较高的三次产业水平,不仅第三产业的比重高,第三产业的层次也应较高。浦东新区目前的三产比重仅为20.1%,到2000年,应能提高到50%左右。三产的高层次主要体现在金融、贸易、商业、服务业、房地产业、保险业等都应较多地采用国际通行的规范作法,以利于强化与国际市场的联系,以利于吸引外资,提高浦东的开放度。第三产业的高度发展是经济中心城市最重要的特征,而上海要成为国际一流的中心城市,浦东与浦西在城市功能上应有相对明确的分工。我们认为,作为中长期目标,浦东应承担金融中心、外贸(包括外资与中外合资的零售业)中心、房地产业中心的功能,浦西则承担内贸(商业与批发业)中心与文化中心的功能,而科技中心与信息中心的功能可由浦东与浦西共同承担。高技术含量主要指第二产业的发展应注重较高的技术层次,更多地采用国际先进技术。浦东新区应当重视高新技术产业的发展,但在大多数高新技术尚处于实验阶段的情况下,应强调引进技术的适用性,强调高新技术产业化的可能性,加强项目的可行性研究。高出口比重突出表现浦东新区应优先发展外向型产业的要求,工业产品的出口是其主体,同时也要发展“创汇农业”以及劳务的出口。

高水平人才 高水平人才是高产业结构的必要条件,没有高水平人才,高产业结构是不可想象的。因此,浦东开发必须广罗人才,不仅从浦西,更重要的是要从外地引入各类技术人员,管理人员及熟练工人,更可以从国外吸引高层次的留学人员归国,或聘请高层次的外籍专业人才。浦东开发至今已两年,但上海尚未形成“人人向往浦东”的局面。浦东开发所需要的人才主要来自浦西,我们不应因怕浦西衰落而限制浦西人才向浦东流动,反之应当促成这种流动。深圳的发展依赖于全国的人才,浦东开发应当走出更具开拓性的吸引人才的新路。

高劳动生产率 高劳动生产率是高产业结构与高水平人才相结合的结果。80年代上海经济增

长的重要因素之一是大量劳动力的投入。从1981年到1990年,新增劳动力40.74万人,就业结构的变化相当剧烈,农业劳动力减少了124.84万人,工业与第三产业劳动力则分别增加了96.89万人与57.53万人。90年代的上海经济增长与浦东开发已不可能再依靠大量劳动力的投入。一方面,这种大规模的劳动力转移已不可能再发生,上海农业中的富余劳动力已所剩不多;另一方面,90年代上海劳动力总量的增长将是十分有限的,1990年,上海的社会劳动者达766.88万人,城镇待业率仅为1.5%,而上海劳动力自然增长的高峰也已经过去。这一问题或许可借鉴深圳的办法来解决,即使使用大量的外地劳动力。但问题要害是,依靠大量劳动力投入的经济增长是一种外延式的、低效率的增长方式,是我们已经走了40年的老路。历史证明,这种传统的经济增长方式已完全不能适应改革开放的要求,不能适应新阶段经济发展的要求。上海今后的经济增长,特别是浦东新区的开发,决不能再走传统的、低效的老路。

高劳动生产率实现的重要前提是企业用工制度的改革及劳动力市场的放开。只有当企业真正拥有用工的自主权,能够根据生产经营的需要来使用劳动力时,高劳动生产率才成为可能。作为新区,作为中国90年代改革开放的重点,浦东新区应当在各项改革中走在前列,而劳动力市场的开放正是经济体制改革的重要方面。

高收入水平 在具有高劳动生产率的前提下,浦东新区应实行高工资制度。高工资不仅是高劳动生产率的合理报酬,也是吸引高水平人才的重要条件。浦东新区的社会保障制度改革应当先行,住房制度的改革也应先行,因此,浦东新区的工资制度应将这些因素考虑在内,其名义工资水平可能将比上海目前“三资”企业的工资水平还要高。

高生活质量 高收入水平将使得“浦东人”有能力追求较高的生活质量。90年代中,“浦东人”不仅应能达到“小康”水平,而且应已从“小康”水平向更高的、追求生活质量的阶段过渡。须说明的是,这里的“浦东人”指在浦东新区工作的人,他们不一定住在浦东,也不包括住在浦东而在浦西工作的人。

高需求拉动 追求生活质量将创造较高的需求。与生活质量相适应的主要是较高层次的消费需求。高层次的消费需求不仅体现在物质产品方面,如绿色食品、高档时装、新一代的耐用消费品、高级化妆品、现代化的室内装潢,甚至私人轿车等,也体现在由高度精神文明所产生的精神生活方面,如都市夜生活、国内外旅游、大型游乐活动、健身运动、等等。须强调说明,浦东将是一个高度

开放的市场,因此这种高层次的消费需求不仅来自“浦东人”,还来自浦西人、外地人、外国人。

高经济增长率 以高层次消费需求与出口为导向,浦东新区的经济发展可以创造出相当高的增长率。高经济增长率意味着经济实力的迅速增强,从而可进一步实现产业结构的高度化。

这是一个良性循环的经济运行思路,其核心是高劳动生产率,其目标是高速度的经济增长,并最终实现浦东开发的战略目标。浦东开发应给上海经济注入新的活力,而这一思路的实施也应能使浦东开发本身充满活力,闯出一条建设社会主义经济特区的新路。

三、总体思路的实施要点

为有效地实施上述总体思路,我们认为应特别强调以下几点:

1. 上海要在思想观念和政策的制定、运用与实施上有全面的改变与突破。近年来上海经济的发展已落后于沿海许多省份,更落后于广东、福建。一个重要原因是,鉴于上海在全国经济中的地位及历史的因素,改革开放以来,中央仍对上海实行较严格的管理。但不可否认的是,上海在思想观念上落后,在政策的制定、运用与实施上墨守陈规,缺乏开拓精神是更重要的因素。浦东开发给了上海经济崛起极好的机会。但如果不在上述方面有一个全面的改观,浦东开发将很难“后来居上”,相反,甚至可能成为旧体制运行“低效、摩擦、内耗”的牺牲品,而上海经济的振兴也就没有希望。

具体地说,浦东新区首先要在第三产业的发展上有所突破。高产业结构的首要含义是高三产水平,第三产业应当成为浦东开发的主导产业。事实上,浦东新区的优惠政策中最具有比较优势的是允许外商兴办第三产业,而外商对投资于第三产业也具有十分浓厚的兴趣。从目前情况看,浦东新区第三产业的发展虽有一定势头,但主要项目均来自国内,外商投资项目除金融业外,第三产业的其他行业,特别是商业零售业几乎还是空白,而外资金融机构的业务范围也受到严格限制。其原因主要还在于我们的政策缺乏灵活性,大多数主管部门还没有象珠海那样树立“为开发服务”的观念,而仍是以“计划管理者”的姿态来处理新区的开发事务。

2. 上海经济衰落的深层次原因是旧的行政体制仍占主导地位,因此浦东开发要“后来居上”,上述总体思路要得以实施,浦东新区必须在体制改革上先行。这一点对于高劳动生产率的实现具有关键意义。今年以来,上海已提出商业企业“六自主”(自主经营、自主定价、自主用工、自主分配、

自主投资、自主设置机构),工业企业全员劳动合同制及与之配套的劳动人事制度、工资制度、保险制度等多项改革,其中部分措施已在一些企业试行。浦东新区目前已有工业企业1 272家,其中国营大中型企业约70余家,而后的劳动生产率要比其他类型的企业低得多。我们认为,这些改革措施应尽快在浦东新区的所有企业内全面推开。不仅如此,其他方面的改革也应尽快在浦东新区内实施。首先要使浦东现有的企业,特别是国营大中型企业大幅度提高劳动生产率。而要做到这一点,应参照深圳模式,允许浦东现有企业辞退多余的劳动力,而不应强调企业内部消化。为此,应在浦东新区率先实施社会保障制度的改革。在社会保障制度尚不完善的情况下,仍应开放劳动力市场,两者应相互促进,而不应相互制约。

3. 浦东新区有大量的富余劳动力存在于工业企业中。改革先行可将这些富余劳动力解放出来,使工业企业的劳动生产率大幅度提高,从而使工业劳动者的收入水平大幅度提高,并由此创造出对服务业的大量需求,为这些富余劳动力创造出大量的就业岗位。因此,劳动制度的改革是总体思路实施的突破口,而劳动生产率的提高是总体思路实施的关键。

4. 浦东新区劳动者收入水平的大幅度提高有可能在一定程度上对浦西形成冲击。这种冲击大致有两种:一是人才向浦东流动,二是物价水平上升。对于前者,人才流动正是浦东开发所需要的。对浦西的冲击一定程度上必然存在,但一方面,浦东的人才流入有一定的“进入壁垒”,浦东特别需要的是高水平的人才,并不是任何层次的人都能进入浦东;另一方面,浦东所需人才的数量毕竟是有限的,与上海全市人才的总数相比,不是不可接受的,况且浦东所需的高水平人才,将有相当一部分来自外地与国外。对于后者,物价水平上升的担忧是不必要的。事实上,目前我国国民收入的分配状况与平均主义盛行的年代已全然不同,不同层次居民之间收入的差异已相当大,从而造成居民消费的多层次化与多样化。上海的市场早已是精品与大众化产品共荣,黄金屋与街头小摊并存,今后的浦东市场也必将是同样的格局。浦东新区的高收入水平将使浦东市场中高层次消费的比重高于浦西与其他地区,这或许会使浦东的平均物价水平较高,但这与一般物价水平的上升并不是同一个概念。顺便指出,正因为浦东市场的高度开放,有些同志提出的在浦东实行高物价的方案是不可行的,在浦东与浦西的一般物价水平之间不可能存在很大的落差。另外,浦东新区的改革先行,如取消物价补贴、住房商品化等,也将一定

(下转第46页)

业往往吃亏。

80年代,政府扩大企业用人自主权,引进市场机制等有意克服这个弊端,情况也有所改观。基层企业科技人力资源年增率超过总量年增率4.15个百分点,且能级、结构等质量指标也在改善。但因积重难返,加上体制改革步子不大,总的格局未产生根本性变化。据统计,到1989年底,尽管财政收入80%以上是企业提供的,企业科技人力资源占总量的比重却只有42%,和西方各发达国家60~70%的科技人员分布于企业的情况比,差距仍很大。

3. “重均匀、轻效益”的问题在地域配置方面的惯性还不小

多年来,由于科技人力资源配置工作是以行政部门为中心,通过行政手段实施的,因而配置中对经济需求不敏感,与经济活动的需求相关性甚低。相反,行政区划间的大致均衡倒常得到格外重视。这样,中、西部人才比重高于东部,经济效益却低于东部的情况逐渐形成。

据有关专家测算,在80年代初期的1984年,我国东部上海、辽宁、广东等十省市在工农业总产值中所占比重为53.7%,而其科技人力资源在总量中所占比重为41.5%,科技人力的经济效益系数(指工农业总产值比重/科技人才比重)为1.29。中部四川、吉林、湖南等十省市在工农业总产值中所占比重为37.1%,科技人力资源在总量中所占的比重为43.79%,科技人才的经济效益系数为0.85。西部广西、新疆、西藏等9省市在工农业总产值中所占的比重为9.2%,其科技人力资源在总量中所占的比重为14.7%,科技人才的经济效益系数为0.63。

进入80年代后期,“沿海经济发展战略”的实施与“经济工作为中心”思想的确立使这种情况有所改进,但仍未尽如人意。据专家测算,到1989年底,我国东部10省市在工农业总产值中的比重提高到56.8%,科技人力资源比重提高到43.7%;中部10省市在工农业总产值中的比重下降到34.2%,在科技人力资源中的比重下降到41.8%;西部9省在工农业总产值中的比重下降到9%,在科技人力资源中的比重下降到14.6%。中、西人才比重高于东部的情况没有根本改变。从科技人才的经济效益系数看则东部又有提高(上升到1.30),中部、西部还在下降(分别为0.81、0.61)。发展趋势总的看是好的,但改进的速度和幅度都不理想。

这个地域配置的问题应当受到足够重视,因为它直接关系到科技人力资源充分利用的大事。而要彻底转变目前这种不利局面,稳妥而积极地在科技人力资源配置工作中进一步搞好市场机制引进、经济实体用人自主权回归、政府宏观调控科

技化三方面的改革是关键。因此科技人力资源开发、管理体制改革的革命性突破将是90年代科技人力资源发展的最大动力。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第5页)

程度上减缓这种冲击。

四、若干政策建议

上述讨论中,已经对有关政策提出了一些看法,下面就某些具体事项再提出一些较易实施、操作的政策建议。

1. 为从浦东现有企业着手大幅度提高劳动生产率,应尽快开放浦东的劳动力市场。为避免对社会造成冲击,可设立劳动服务公司。但不要将服务公司设在企业内部,而应设立浦东新区统一的“社会劳动服务公司”,兼顾职业介绍与提供部分临时就业职位两种职能。应允许浦东新区的所有企业自主用工,辞退多余劳动力,被辞退者可自己寻找新的职业,也可进入劳动服务公司过渡。

2. 尽快在浦东新区全面推开社会保障制度的改革。待业、养老、医疗制度的改革已经列入上海市政府的议事日程,但浦东新区应先行一步,并在改革的力度上比浦西更强。特别是,要让国营大中型企业参照“三资企业”的模式,卸掉对退休职工与医疗保险两大负担,由社会统一管理。具体做法建议:养老保险金可参照住房公积金的办法,在职工就业期间由职工与企业按一定比例上缴给保险金管理机构,该机构可隶属于国家税务部门,职工只有在退休后才能领取该保险金,并按其上缴的多少确定不同的领取水平。医疗保险则可考虑完全交给社会,即由职工向专门的或一般的保险公司投保,由保险公司来确定合理的医疗保险规则。

3. 尽早起草并通过有关浦东招聘人才的法规条例。建议规定,凡浦东新区需要的人才,浦西(及浦东)的原单位无特殊理由不得阻碍。对于从外地调入的,应放宽户口迁入的条件。

4. 应尽快制定特殊的优惠政策,以吸引大批海外留学人员来浦东大显身手。深圳早在1988年10月就已公布了有关的17条优惠政策,如来去自由、流动自由、优先取得科研基金、优惠买房、家属随迁入户,等等,并派专人出国招聘人才。上海要“后来居上”,应采取更积极主动的姿态,更灵活的措施。

5. 在浦东开设管理干部培训中心与职业培训学校,为浦东的企业输送大量合格的管理人员与熟练技术工人。

(责任编辑 蔡德诚)