

浦东开发的历史过程和主要经验

浦东新区综合经济发展研究所区域经济研究室主任 李庭辉

浦东开发开放的历史过程和主要成果

浦东开发开放从1990年4月18日李鹏总理在上海宣布开放决定，到今天已经整整走过了12年。大体上经过了三个阶段：1. 1990年——1995年，大规模的城市基础设施建设，即形态开发建设阶段，为浦东创造了一个良好的投资环境。2. 1996年——2000年，基础设施推进的同时，加快城市功能开发。基础设施建起来后就是怎样大规模引进外商的问题，所以就提出了功能开发。3. 从2001年到目前为止，是进入全面功能开发的阶段，以功能开发来进一步推动和完善基础开发。经过这12年3个阶段的发展，浦东取得了一定的成果，大体表现为三个方面：

1. 经济快速增长，产业大幅度升级。从1991年到2000年，形成工业带，比如说上海沪中造船厂、上海造船厂、上海炼油厂等。当然这些都是传统产业。1990年的时候浦东新区的GDP只有60亿，占整个上海市总量不到8%。但是到2000年的时候浦东的GDP达到920亿元，占上海市20%左右，这期间每年递增20%。到了2001年浦东GDP进一步增长到1082亿，增长了16.1%左右，占上海市的比重上升到了22%。与此同时，随着经济的快速增长，产业也在逐步升级。1990年，第一产业的比重是3.6%，第二产业比重是76.2%，而第三产业只有20.1%，但到了2001年，第一产业比重已到了0.6%，浦东农业已经微不足道了。第二产业比重是52.7%，第三产业比重是46.7%，低于上海市平均水平。

在结构变化的同时，它的技术含量在不断提高，农业虽然比重在下降，但其科技化、产业化水平明显提高，第二产业的技术构成、内部产业构成也发生了很大变化，原来是钢铁、炼油、造船，现在主要是电子信息和通讯、生物医药、光机电一体化为主体的现代制造业，主要是跨国集团投资。工业产值已达到1885亿元，比1990年增长了10倍。另外是以金融贸易为主体的现代服务业的发展很快，已经成为浦东第三产业的支柱产业，因为所有的外资银行、四大国有专业银行的上海分行全部在浦东。随着经济的快速增长，产业大幅度升级的同时，经济实力明显增强，2001年浦东财政收入达到了143.53亿元，其中地方财政收入83亿元。今年上半年财政收入已达到了103亿元，地方财政收入52亿元，今年的地方财政收入可以突破100亿。

2. 城市基础设施不断完善，现代化新城的框架基本建成。浦东开发的最终目标是把上海建成国际经济、金融贸易中心和航运中心，即通过浦东开发把上海经济地位提高。浦东本身的目标是，用20年的时间，从1990年开始到2010年建成外向型、多功能、现代化的新城区，成为21世纪上海国际金融贸易和航运中心的载体。

浦东开发12年来相继投入了1000多亿元开展了城市基础设施建设，建起了南浦大桥、徐浦大桥、杨浦大桥三座大桥；外高桥港区的一、二、三期工程，总共十二个泊位；浦东国际机场一期工程，客运量两千万人次，货物吞吐量75万吨，最终计划把这个机场建成亚太地区的航空枢纽港，年客运量达到8000万人次，货物吞吐量500万吨；建成地铁2号线；建成了浦东信息港的主体工程，还有各种快速干道。城市化的面积在开放初期是40平方公里左右，现在已经扩大到100平方公里左右，到2010年目标是扩大到200平方公里左右。浦东整个行政化了的面积是533平方公里，另外新建的各类建筑总共5300万平方米左右，其中一半左右是居民住宅。

体现现代城市功能的四个重点开发小区：第一个是陆家嘴金融贸易区，规划面积是28平方公里，东方明珠电视塔对面，扇形扩展；第二个是金桥现代工业园区，规划面积20平方公里；第三个是外高桥保税区，规划面积10平方公里；第四个是张江

高科技园区，它启动比较晚。上海市政府决定，聚焦张江，加快张江高科技园区的发展，提出北有中关村，南有张江园，把上海的高科技园区的资源进行整合，以张江为核心，推动上海高科技产业的发展。在这方面，既有人力资源的优势，又有市场运作和资本运作的优势。规划面积由原来的 17 平方公里扩大到 25 平方公里，里面具体又分了 6 个功能小区，科技创新区、高科技产业区，科研教育区、生活区等。通过十二年的开发，这四个功能小区已经基本形成。

3. 各项社会事业得到了相应的发展。1993 年到现在，浦东大概为社会事业的财政投资将近 90 亿元，新建和扩建的学校 140 多所，改建和新建的二级甲等医院、三级甲等医院 7 所，其中有一所是具有国际先进水平的。

关于浦东开发的主要经验

开发开放十多年来，取得这样的成就，与中央的支持和全国的参与是分不开的，同时也与实施正确的开发战略开发思路是分不开的，开发之前，基础设施比较落后，要在短时期内，在 20 年内建成一个现代化的新城，必须要推进超常的发展思路和发展战略。

根据当时浦东所处的实际情况，上海市委市政府通过专家学者提出了三个先行和两个并举的开发战略，就是金融贸易先行、基础设施建设先行、高科技产业化先行。金融贸易先行就是一方面为浦东开发创造良好的金融环境，尽管上海财政力量比较强，但是光靠上海推动浦东开发是力不从心的，所以要多渠道筹集资金。于是我们提出了金融贸易先行，通过这样的开发战略创造良好的投资环境，另一方面通过建设中央商务区，推动金融贸易产业的超前发展，使上海首先成为国内的金融和贸易中心，在这个基础上再逐步发展成为国际上的金融和贸易中心。

国有银行不过来，我们可以吸引外资银行，我们搞增量银行，外资银行过来以后中资银行不得不过来。通过基础设施先行，可以解决浦东基础设施薄弱的问题。要解决交通问题，就像青岛要开发西部，要建设跨海大桥的问题。当初上海要开发浦东，先解决越江大桥的问题。在上个世纪八十年代的时候，上海浦西的居民有一句话说的是：“宁要浦西一张床，不要浦东一幢房。”这就说明浦东浦西的差别，要解决浦东的问题，就要先解决基础设施的问题，解决交通问题，解决浦东内部的交通问题，改善浦东的投资环境。那么，高新技术产业先行呢，具体说就是通过吸引跨国公司的投资，提高浦东的产业水平，使浦东成为上海高新产业发展的新高地，为金融贸易等服务业的发展奠定一个产业基础。两个开发并举就是我前面讲的形带开发和功能开发并举的开发战略。

在这着重谈谈浦东开发基础设施的开发思路问题。从 1990 年到 2000 年的时候，浦东先后组织了两轮十大基础设施建设的工程。第一轮十大基础设施建设项目一共是投资 250 亿元，主要是两座大桥，南浦大桥和杨浦大桥。1988 年开始建设南浦大桥，1991 年 12 月建成通车。

1991 年 9 月开工建设杨浦大桥，1993 年建成通车。在浦东内部有一条路叫洋泾路，从南到北大概有二十几公里长，把三个重点开发小区穿起来。原来这条洋泾路是六十年代修的，很窄的一条乡村公路，拓展为一条双向六车道的双向弯道。第一轮十大基础设施建设当然也包括外高桥港区的一些工程，也包括电厂能源问题。第二轮十大基础设施建设是从 1996 年开始的，主要包括浦东国际机场的一期工程、外交港区的一期工程、浦东信息港的二期工程、地铁二号线，第二轮基础设施建设在九五期间基本完成。在这个同时有两个项目没有列为十大基础设施项目，徐浦大桥和延安东路隧道。到目前为止，从浦东到浦西，黄浦江上一共有三条大桥三条隧道，它的日通车能力是二十万辆，每一个大桥的通车能力是五万辆，现在已经超过了五万辆。

随着城市基础设施的改善，吸引了越来越多的外商，到目前为止浦东共引进了 7800 多个项目，投资总额将近 400 亿美元，合同外资是 170 亿美元，到位外资 140 亿美元。与此同时又引进了 6500 多个内资项目。随着基础设施的建设，原来浦西人说宁要

浦西一张床，不要浦东一幢房，而现在有很多在浦西上班的人也愿意住到浦东来了。举一个简单的例子，1990年浦东开发初期的时候，人口普查时浦东的常住人口是112万。到2000年第五次人口普查人数是240万，短短十年人口增加了一百万。现在浦东商品房的销售情况非常好，空间相对开阔基本实现现代化，浦东商品房的价格，已经成为上海市房产价格的标准，如果浦东的房价升高，那上海的房价也会升高。

这样大规模的基础设施建设需要大量的资金注入，这些钱从什么地方来？资金需求和供求出现矛盾的时候，解决的最好方案就是资金筹措机制的创新。那么浦东在这几年当中筹措资金大概有这么几条途径：由上海市政府统筹解决的资金，比如说南浦大桥，它的资金支持是靠亚行贷款，通过上海市政府通过国家同意之后向亚行贷款。浦东新增的财政收入这一块，中央不要，留给浦东，作为中央对浦东的支持。就把这一块投入基础设施建设，但到2000年底这个基金已经结束了，即从2001年起，浦东新增财政收入，该交中央的中央要全部拿走。银行信贷支持，就是中央银行批准各专业银行对浦东的特别支持。还有就是土地的批复收入，我们可以让土地空转，就是说，国家把开发区多少平方公里土地的使用权批给你作为国家对开发资金的注入，每亩地多少钱，作为成立的注册资金。开发商利用土地的价格自成的资金，向银行贷款，再进行动迁，进行土地滚动开发。还有就是发行建设债券，以及吸引民间投资。通过改善投资环境，进一步吸引外商的投资。另外我们正在研究投融资体制的问题，怎样改善政府财政投资的体制改革。总的来讲基础设施建设离不开资金的注入，归根到底要靠融资体制的转型。

责任编辑：穆晓欢