
“三去一降一补”：上海 和全国的异与同

课题组¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】 供给侧结构性改革具有长期性和系统性，当务之急要按照中央部署，切实抓好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”等重点工作。本文通过系统分析“三去一降一补”上海和全国的异与同，提出相关政策建议：去产能主要任务是通过结构调整“汰后上新”；房地产去库存需要重点关注区域分化的结构性矛盾；去杠杆应利用好资金优势服务上海和全国转型升级；降成本着力点是降低制度性交易成本，打造法治化、国际化、便利化的营商环境；补短板重点要补齐城乡发展、公共服务等短板。

【关键词】 供给侧改革 定位选择 三去一降一补 上海

供给侧结构性改革具有长期性和系统性，当务之急是要按照中央部署，切实抓好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”等重点工作。上海在这些方面既有与全国相同的共性问题，也有自身特有的个性问题，应准确定位、明确重点、精准施策。

一、去产能：产能过剩和僵尸企业问题并不突出，主要任务是通过结构调整“汰后上新”

国家去产能的重点主要集中在钢铁、煤炭、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业，并要求加快处置僵尸企业，通过兼并重组、破产清算等方式实现市场出清，化解过剩产能。在这方面，上海与全国的情况差异较大，上海要去的产能并非“绝对过剩产能”，而是不适应本市转型升级的“相对劣势产能”。

“十一五”和“十二五”期间，上海持续推进产业结构战略性调整，大力淘汰落后产能，取得了明显成效。

具体来看：一是部分“三高一低”行业已实现全行业退出，如平板玻璃、电解铝、铁合金、焦炭、制革等行业，已完成整行业淘汰，水泥（目前只保留3家企业）、铅蓄电池（目前只保留1家企业）完成行业整合，造纸已无原浆生产。

二是以电子信息产品代工为代表的劳动密集型产业加速向市外转移，以闵行区“四英”企业为例（英业达、英源达、英顺达、英华达），2009年产值达到峰值927亿元后，2010年开始连年下降，2014年起已有520亿元的产能转移至重庆，2015年产值大幅下降至259亿元。

三是重化工行业产能规模已大大缩减，早在2008年宝钢如日中天的时候（当时其产能为2700万吨），市领导未雨绸缪，与宝钢集团讨论钢铁产能向外转移问题并做出了重要决策，使上海今天占据了主动位置。

作者简介：上海市发展改革研究院“供给侧结构性改革研究”课题组魏陆、王晓艳、赵宇刚、刘兴、潘闻闻、张苑等。

按照疏解城市非核心功能的战略要求，未来上海的结构调整任务仍然任重道远。上海仍存在不少“三高一低”劣势产能企业，剩下的是难啃的硬骨头，劳动密集型产业退出还有空间，重化工业控产能、去产能还有余地。

以钢铁行业为例，根据 2012 年宝钢集团与市政府签署的协议，计划在 2013-2017 年减少粗钢产能 660 万吨、铁产能 580 万吨；截至 2015 年末，已累计关停粗钢产能 710 万吨。虽然阶段性控减目标已经提前实现，但对照国际大都市产业结构，上海重化工业比重仍然偏高，仍有必要研究上海未来 10 年重化工业结构调整目标，为效率和附加值更高的新产业腾挪环境和资源空间。

在去产能“攻坚战”中，“整区域”调整仍会收到“事半功倍”之效。“十二五”期间上海结合“198 区域”减量化行动等重点区域整治，共腾出土地超过 87 平方公里。“十三五”期间成片调整还有很大空间。

同时，从上海自身面临的实际问题看，虽然僵尸企业问题不突出，但地方国资中“壳体企业”仍不在少数。据市国资委统计，目前上海需要清理退出的壳体企业约有 500-600 家。

课题组经调研了解，有些国有企业集团下属就有 100 多家壳体企业，因此实际上可能存在许多“隐形”壳体企业。这些壳体企业尽管已经停止生产经营活动，但是债务关系盘根错节，清理退出面临较多障碍：一是无法实现工商、税务注销，包括税未缴齐、法律官司未解决、股东找不到等原因，无法办理相关手续。

二是破产清算程序复杂，法院不愿受理或办理时间太长，无法实现清退。

三是企业集团层面考虑到下属壳体企业清理成本过高，整理“旧账”费时费力，清理退出缺乏动力。

这从一个侧面反映出上海企业破产清退面临制度性障碍。我们认为，处置壳体企业是检验上海市场出清机制是否健全的标志，应加快补上企业破产过程中的政策盲点，解决好企业“注册容易、注销难”等难题。

在加紧淘汰劣势产业、调整不符合城市比较优势产能的同时，上海“上新”的形势依然紧迫。前期确定的战略性新兴产业，由于国际国内市场需求下滑、产业政策不适应、同质低水平竞争等多种原因，近年来发展势头并不理想，无法弥补传统产业结构调整形成的缺口。

2015 年，上海战略性新兴产业增加值 3746 亿元，比上年增长 4.5%，占全市生产总值比重为 15%；从细分行业看，新一代信息技术、节能环保、高端装备制造业产值分别下降 8.6%、3.9%和 1.3%，前几年增长较快的生物医药产业增速放缓，仅增长 2%，明显低于全国 9.9%的增幅。

以上情况表明，当前上海新旧产业和发展动能转换正处在接续关键期，必须加快发展金融、专业服务、高端制造等高附加值和总部型经济，顺利实现新旧产业增长动能的转换。

二、房地产去库存：不存在总量过剩的问题，但需要重点关注区域分化的结构性矛盾

2015 年末，全国商品房待售面积 71853 万平方米，同比增长 15.6%，按照我国人均住房面积 30 平方米计算，库存面积可供 2400 万人口居住，特别是三、四线城市去库存压力很大。

上海的房地产市场与全国存在明显反差：一方面，年初去库存政策一度导致上海住宅市场过热，“沪九条”出台后市场出现明显降温。2015 年末，上海住宅市场去化周期为 7.9 个月，好于全国水平（全国一线、二线、三四线城市库存水平分别为 8.8 个月、11.5 个月、20.1 个月）。

在国家信贷、税收等房地产优惠政策刺激下，全国去库存速度明显加快，据易居研究院数据，2016年4月上海商品住宅消化周期已降至6.6个月，上海房地产市场很可能成为全国资金过剩背景下的逐利场和避风港。

为抑制房地产市场非理性过热现象，3月25日上海出台了促进房地产市场平稳健康发展的“沪九条”调控政策。据易居研究院统计，通过对比新政前后各30天的成交数据，成交面积下降了52%，成交均价回落了6%，市场出现明显降温。但是，近期上海郊区住宅用地拍卖“地王”频现，对后期房地产市场的拉升作用应予重视。

另一方面，上海要重点关注房地产市场区域分化存在的潜在风险。商办楼宇方面，核心商务区与非核心商务区的两极分化日趋加剧，比如原静安区的商办楼宇空置率一直控制在5%以内，而奉贤全区48栋商务楼宇中，空置率超过50%。“十三五”期间，各区都将有一批新增商务楼宇资源推向市场，特别是郊区供应量明显加大，可能进一步加剧商办楼市场的区域分化。

上海房地产市场的区域分化结构性矛盾背后反映了大都市产业空间布局的非均衡性。中心城区服务业集聚度高、楼宇资源供不应求，远郊地区服务业集聚度差、楼宇空置率高，这表明中心城区的“陆家嘴模式”不可能遍地开花。

例如：郊区一些地方通过补贴、减税、供地等多种方式鼓励发展高端服务业，以期将中心城区的服务业功能转移出来，但是经济要素的空间分布有其内在规律性，不以人的意志为转移和人为政策所左右。

有研究机构根据上海第三次经济普查数据，对上海四个重点产业就业密度的空间分布做了分析，发现金融业高度集聚在距市中心3公里范围内，文化创意产业集聚在距市中心8公里范围内外，科技产业集聚在距市中心12公里范围内外，而制造业分布在距市中心15公里范围之外，四大产业布局总体呈现“3、8、12、15”的特征。

国际上，即使被公认为“新城战略”非常成功的东京，在过去十几年中，其中心城区的产业集聚度仍在不断加强。因此，无论是市场规律还是国际经验都道出了产业发展和布局的客观规律性，各郊区县应摆脱单一的“商办楼情结”，纠正不切实际的“金融业偏好”，加强对产业空间布局集聚规律的研究，因地制宜发展适合本行政区的特色产业，注重发展实体经济，避免同质化竞争。

三、去杠杆：债务率明显低于全国，应利用好资金优势服务上海和全国转型升级

目前我国部分地方政府债务水平相对较高，根据各地公开的债务余额数据统计，2015年末贵州、辽宁、云南、内蒙古等省市的债务率水平超过了全国人大常委会划定的100%债务率红线。但对于上海总体而言，债务风险可控，偿债能力较强。

根据市财政预算报告公布的数据，截至2015年末，上海地方政府债务余额为4895亿元，按审计口径计算的债务率为43.5%，明显低于全国平均水平；从偿债能力看，2015年上海全市一般公共预算收入超过5500亿元，“十二五”期间年均增长12.6%，2016年前4个月财政收入增速接近30%，财政状况良好，这说明上海现存债务处在安全范围内，有较强举债能力。

同时，上海债务投向结构较好，债务资产质量较高。在已支出的政府负有偿还责任的债务中，用于市政建设、土地收储、交通运输设施建设、保障性住房、生态建设等基础性和公益性项目的支出占比超过90%，债务所对应资产为实体性资产，未来部分资产有变现能力，属于“优质资产”。

我们认为，应客观看待当前的债务问题，回顾20世纪90年代，上海的城市发展走出了一条依靠负债助力城市建设之路。“十三五”期间上海的城市建设任务还很重，应抓住当前利率水平低、国家扩大财政赤字规模、推进债务置换的有利时机，结合上海自身财力状况，用好资金杠杆加大城市基础设施、城乡环境、社会民生等领域投入，为城市新一轮发展提供有力支撑。

同时，上海要把推进国际金融中心建设与全国去杠杆任务有机结合，大力发展多层次资本市场，为全国经济创新转型扮演好融资者的角色。

四、降成本：着力点是降低制度性交易成本，打造法治化、国际化、便利化的营商环境

推进“降成本”，主要是通过降低企业税费负担、物流成本和制度性交易成本等多种“组合拳”方式，帮助实体经济企业缓解成本上升压力，增强竞争力。上海降成本，应在降低制度性交易成本方面下功夫。

制度性交易成本是一种无形成本，是企业开展经营活动，与政府打交道所付出的时间、精力等隐性成本，其实质反映的是政府的公共服务效率。国际上，衡量制度性交易成本的一个重要标尺就是一国的“营商环境”，这是一个综合评价指标，从企业的实际感受度出发，反映一国政府在企业设立、经营、纳税、投融资、权益保护等各个方面的服务效率。良好营商环境的核心是“高效、便利”，体现了政府公共服务的质量，是决定城市竞争力高低的关键因素。

目前，国际上公认的评价营商环境的权威工具是世界银行每年发布的《全球营商环境报告》。报告对全球 189 个经济体的营商环境，从 10 个方面打分并进行综合排名，包括：开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、小股东权益保护、纳税、跨境贸易、执行合同、办理破产。

而且，一个国家或地区中代表性城市的营商环境排名决定了该国的位置，对中国的排名是采集北京、上海两个样本，综合得出中国营商环境评分。因此提升上海营商环境对提高我国的营商环境整体形象和国际排名意义重大。

根据世界银行 2016 年报告排名，新加坡连续 10 年位列第 1 位（87.34），中国香港排在第 5 位（83.67），而中国内地排在第 84 位（62.93）。

从上海与其他国际大都市的比较可以看出（见表 1），随着近年来政府深化改革，上海营商环境得到持续改善，特别是在执行合同（80.08）、开办企业（77.8）、登记财产（75.31）、跨境贸易（70.52）、获得电力（70.34）等方面取得明显进步，与前沿水平的距离在缩小。

表 1 上海和部分城市营商环境主要指标比较

营商环境前 沿水平距离	新加坡		香港		伦敦		纽约		东京		上海	
	2016	较上年										
开办企业	96.49	↑ 0.01	98.12	↑ 1.74	94.57	↑ 3.34	91.60	↑ 0.01	86.25	→	77.80	↑ 0.04
办理施工许可证	92.97	↑ 0.01	84.78	↑ 0.02	78.92	↑ 0.12	75.09	↑ 0.01	71.65	↑ 0.01	46.15	↑ 0.48

获得电力	94.34	→	91.62	↑ 1.09	89.12	↑ 0.01	88.10	→	90.54	→	70.34	↑ 0.14
登记财产	85.66	↓ 0.01	69.78	↑ 0.01	74.50	↑ 0.09	76.74	↓ 0.01	73.91	→	75.31	→
获得信贷	75.00	→	75.00	↑ 5	75.00	→	95.00	→	50.00	→	50.00	→
小股东权益保护	83.33	→	83.33	→	78.33	→	63.33	→	63.33	→	43.33	→
纳税	96.56	→	98.71	↑ 0.2	91.34	↑ 0.72	79.60	↓ 0.05	67.18	↓ 0.03	64.82	↑ 0.76
跨境贸易	89.35	→	87.76	→	91.40	→	92.01	→	85.93	→	70.52	→
执行合同	84.91	→	72.57	→	69.36	↓ 1.50	79.06	→	65.26	→	80.08	→
办理破产	74.83	↑ 0.01	75.06	→	82.04	→	90.74	→	93.75	↑ 0.01	55.43	↑ 0.12

注：“前沿水平距离”反映了《营商环境报告》所包含的所有经济体在每个指标方面表现出的水平，其中 0 表示最差表现，100 表示最前沿水平。

资料来源：世界银行《营商环境报告》数据库。

但对标国际先进水平，特别是与排名首位的新加坡相比，上海仍有较大差距（见图 1）。新加坡 10 个指标得分全部超过 70 在纳税、开办企业、获得电力、办理施工许可证四项上得分均超过 90。而上海在小股东权益保护(43.33)、办理施工许可证(46.15)、获得信贷(50)、办理破产(55.43)等方面得分较低，有明显的制度性“短板”。这些是下一步政府自身改革的着力点，也是上海自贸试验区制度创新的主攻方向。

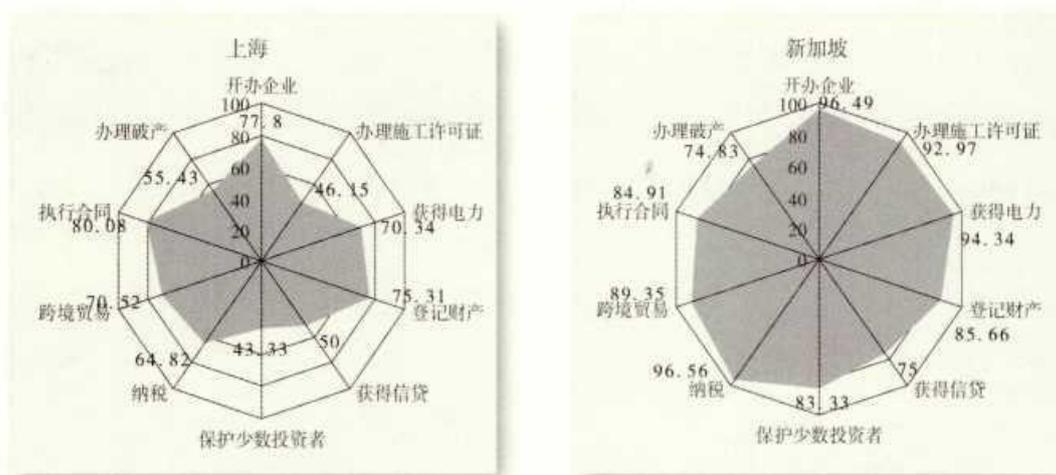


图1 上海和新加坡营商环境主要指标比较

总之，上海作为国际大都市，高端产业集聚，商务成本高有其客观必然性，降成本并不意味着越低越好，高成本是城市的重要门槛，也是调结构的重要手段。上海应通过改善“软环境”抵消“硬成本”，用高产出消化高成本。

五、补短板：重点补齐城乡发展、公共服务等短板

国家补短板任务主要集中在脱贫、加强软硬基础设施建设等领域，而上海补短板有其自身特点，应集中在促进城乡一体化发展和提高城市公共部门管理运营效率等方面。

城乡发展不平衡、不协调是上海突出的短板。随着上海城市化进程加快推进，城乡差距逐步凸显。城乡收入差距较大，2015年上海城市和农村居民家庭人均可支配收入相差29757元，农村居民收入约相当于城市居民收入的40%，离国际标准（60%）还差20个百分点。

农业劳动生产率较低，本市农业劳动生产率为3万元/人，仅相当于全市劳动生产率（17万/人）的1/6，而国际标准一般为1/2左右。城乡公共服务差距不小，中心城区小学的年实际生均公用经费投入是郊区县的1.6倍，每千人执业医师数是郊区县的1.5倍，人均拥有公共文化设施面积是郊区县的1.4倍，在师资、医院、人力资源配置方面城乡差距更大。

从供给侧看，城市公共部门的服务水平和运营效率不高，也是上海的“短板”之一。例如电信领域，2016年一季度，上海固定宽带平均下载速率居全国首位，达到了12.31兆/秒，尽管高于位居第二、三位的北京（11.38兆/秒）和四川（10.82兆/秒）以及全国平均水平（9.46兆/秒），但与首尔、纽约高达20兆/秒以上的平均网速相比还有很大距离。在供排水领域，“产销差率”是国际上衡量供水效率的主要指标，指的是供水企业提供给城市输水配水系统的自来水总量与所有用户的用水量总量中收费部分的差值。

2011年上海、深圳、北京、重庆、天津五大城市供水的产销差率分别为19.3%、10%、18%、15%、16%，上海相对偏高，与国际上一些先进城市相比差距也不小。上海部分领域公共服务质量和效率不高，固然有硬件方面的原因，但管理不善、国有企业垄断经营是主因，导致市场竞争不够充分，运营效率相对较低。强化开放和竞争，提升公共部门的运营效率和服务质量，应成为上海供给侧改革的主要任务。

应当看到，短板领域是未来最有发展潜力的领域，通过“补短板”，既能拉动当期投资，又能引领未来需求，是供给侧改革与需求侧调控的有效结合点。上海应以提升城市品质为核心，加大有效投资力度，运用 PPP 特许经营等方式补上城市发展的短板，带动经济社会持续稳定发展。