

## 上海经济体制改革的探索和展望

来源：《现代上海研究论丛》第一辑 作者：周太彤

综观最近十几年上海改革开放的历程，上海的改革进行了多方面的探索实践，取得了不少经验和成效。当前，上海改革正在进入一个由初步建立社会主义市场经济体制到全面完善社会主义市场经济体制，或者说从基础性改革向结构性改革的整个体制转换的关键阶段。上海要进行跨越式发展，必须努力提高城市的国际化、市场化、信息化、法治化的水平，坚持市场化取向的改革，释放体制的能量，为上海未来改革发展提供良好的环境和动力。

## 一、十三年来上海全方位推进改革的历程和成效

上海曾经是我国国有经济比重较高、国有大中型企业最集中、计划经济体制最具代表性的地方，也是对国家贡献最多的地方之一。历史上上海财政收入曾占全国六分之一，产值占全国九分之一。正因为如此，在我国改革开放初期，上海作为一个承担国家财政、产值最大的单位，扮演着改革后卫角色。随着改革开放的深入，特别是1990年4月党中央、国务院作出了开发开放浦东的重大战略决策，上海从改革后卫走到了改革前沿，由此带动上海整体改革和发展，带来城市功能的大调整，经济发展的大飞跃。20世纪90年代以来的十三年，上海的改革由点及面、由单项改革向系统性和整体性改革迈进，进行了多方面的探索实践。这里主要介绍九个方面的改革情况。

## (一) 以土地使用制度改革为突破口，寻找上海建设发展的资源动力

20世纪80年代末，上海基础设施建设滞后严重制约了产业发展，人民生活面临着住房难、交通难等突出难题。改变这一状况需要巨额资金，这促使上海努力寻找资金的新来源。借鉴上海过去发展的经验，特别是根据香港发展的成功实践，上海进行了土地使用制度改革，即改变计划经济中土地行政划拨的办法，实行土地使用从无偿、无期限使用向有偿、有期限使用转变。1988年上海采用国际招标方式出让了首块土地，开创了上海土地使用权制度改革的前河。此后，上海土地使用制度改革不断深化，采取了一系列新举措：一是进一步扩大了土地有偿使用范围，从旧区改造扩展到商业、旅游、金融、服务业、商品房等项目用地。二是在部分工商企业开展了盘活国有存量土地的试点，把国有企业长期占有土地的使用权作为一种权属，核定一个价值，通过一定形式空转注入到企业中，以补充企业资本金。三是全面推行土地公开招投标制度。四是按照依法自愿、市场运作、有偿使用原则，采取转包、转让的形式，推进农村集体土地使用权流转。以上这些措施，使上海土地产生极大效益。在20世纪90年代的十年中，上海土地批租达到100多平方公里，政府从土地上得到1000亿元收入。再加上盘活土地存量，转包、流转的收益，有效地解决了上海大发展中对资金的巨额需求。

## (二) 以发展资本市场为重点，形成功能完备的要素市场

上海是一个缺乏自然资源的城市，同时也是商品、要素资源流通交汇的城市。近十年来，上海通过深化改革，发展一批大市场，利用市场机制盘活了资源，筹措了资金，形成了发展的新资本。一是相继建立了功能较为完备的要素市场。继1990年建立了我国第一个证券交易所——上海证券交易所之后，技术、人才、信息、外汇、产权、房地产，以及钻石、黄金、货币等现货、期货市场和要素市场相继建立，使上海初步成为全国的一个资金流、商品流、技术流、人才流、信息流的集散地和交汇枢纽。二是各类市场在规范中实现大发展。上海注重学习借鉴国内外发展经验，制订了大量运作规则，使得上海证券市场和资本市场在社会主义制度条件下迅速成长起来。

## (三) 推进国有企业改革，建设现代企业制度

近十三年来，按照中央部署，上海企业改革不断深化，改革的目标和推进方式不断演进，从起初提出搞好国有企业，再到盘活国有资本，进而转入国有经济战略性调整。在推进国有企业改革的过程中，上海探索实施了不少改革创新：一是明确提出上海率先建立现代企业制度的基本框架——“五个机制，五个加强”。“五个机制”即完善企业外部环境的机制；企业优胜劣汰机制、国有资产保值增值机制、职工能进能出的就业机制、经营者择优录用的上岗竞争机制、覆盖全社会的社会保障机制。“五个加强”即提高企业自身素质的基本要求：加强产品开发，形成产品升级换代更新系列；加强技术改造，增强企业的发展后劲；加强市场开拓，扩大企业的发展空间；加强内部管理，提高企业的经济效益；加强队伍建设，增强企业的凝聚力。二是积极探索公有制的有效实现形式。在总结20世纪80年代股份制改造基础上，上海将单一的、国有独资企业组织形式普遍改变为股份公司、有限责任公司和股份合作制等多种混合所有制形式。与此同时，非公经济发展成绩明显。1989年上海非公经济只占GDP的12%，到2001年上升到29%。三是配套改革，全面推进现代企业制度建设。针对国有企业人多债务负担重的情况，上海提出用主体多元吸一块、存量盘活调一块、债权转股换一块、兼并破产活一块、企业发展增一块、政府扶助补一块这“六个一块”的办法来减轻企业的负担。同时，实施再就业工程，逐步完善社会保障制度，抓大放小，把一部分小企业划转到区里等等。

## (四) 以建立出资人制度为重点，创新上海国有资产管理体制

近十三年来，上海在国有资产管理体制改革方面进行了大量探索，逐步建立国有资产管理体制新框架。1993年7月，上海在全国率先成立了上海市国有资产管理委员会，同时成立市国有资产管理办公室，作为市国资委的常设办事机构和政府专司国有资产管理的职能部门。这样上海逐步建立了三个层次国有资产管理构架：一个行政层次，一个国资营运层次，还有一个国资执行或操作经营层次。同时，实行市国资委向各个区县综合授权的二级国有资产管理体制，逐步形成了以明确国有资产所有者为主线的国资管理体系、以加强监事会管理为抓手的国资监督体系和市场化运作为准则的营运体系。国资管理体制改革对搞活上海国有资产起到了积极作用，确保了国有资产持续、稳定增长。通过土地盘整，进一步加快国有资产的流动，活跃产权交易，上海国有资产总量从1994年年底的1554亿元上升到2002年年初的5208亿元，七年增长了3600多亿元。国有资产通过资本市场、产权市场，固化的资产加快变现流动，融资能力逐步增强。

## (五) 实施城市投融资体制改革，创新投融资模式

十三年来，上海在投融资体制改革方面进行了积极探索，不同的阶段体现出了不同的思路创新：利用土地批租，用的是上一代人的钱，BOT用的是下一代人的钱，发行股票用的是当代人的钱。通过不断推进投融资改革，上海建设资金已经从政府渠道为主转变为政府、社会、个人以及国内外多渠道筹措，主要是五个渠道：一是利用外资约占四分之一；二是企业自筹资金约占四分之一；三是银行信贷资金约占五分之一；四是利用内资和其他资金约占五分之一。十年来，地方财政预算内安排的财力大约是600亿元（其中包括浦东发展基金），集中于基础设施建设、社会事业和社会稳定等方面。

## (六) 以浦东开发开放为重点，全方位推进对外开放体制改革

浦东是我国改革开放的窗口，是上海体制创新和改革的试验田。浦东开发开放以来，党中央、国务院一直对浦东发展寄予厚望。党的十四大、十五大、十六大报告都对浦东发展有明确要求，浦东在中国改革开放进程中发挥着重要作用。近十三年来，浦东进行了一系列改革试点，主要有：一是推动产业升级、产业创新。逐步形成了以金融服务、会展旅游、高新技术为代表的新的增长点。在制造业方面，突出微电子、生物医药等为代表的高新技术产业。近年来，浦东还在服务行业，如会展业、物流业、文化娱乐业等有很大发展。二是进行体制创新的改革试点。具体体现“四个率先”：率先创建了面向社会的服务型政府，率先进行制度创新，率先改革国有资产管理体制和集体资产管理体制，率先进行社会事业体制改革。三是积极争取浦东成为我国对外开放的试点先行区。如率先允许外资银行在浦东经营人民币业务；率先对国内外开放外贸市场，允许国内外外贸公司在浦东设立子公司，组建中外合资外贸公司、开辟境内关外的外高桥保税区等等。近年来，在中央的支持下浦东又进行了一系列新的开放探索，如过境免签证从原来24小时延长到现在48小时；进行“大通关”试点，从过去2天缩短到现在的6小时，并正在努力实现4小时报关、验关；加快吸引跨国公司总部向浦东聚集。此外，进一步积极引进各类人才，引进国际、国内商会和高级产业研发机构，等等。目前，浦东云集了128家中外金融机构，650多家中外投资性公司，吸引了31家跨国公司区域和职能总部，151家外商办事处和1400余家中外贸易类公司，成为我国涉外机构最为集中的地方。

## (七) 加快社会保障制度配套改革，织就社会安全网

党的十四届四中全会以来，上海从实际出发，在全国率先分阶段、有重点地推进社会保障制度改革，形成了由国家、单位和个人三者合理分担，社会统筹和个人账户相结合，以基本保险、补充保险、商业保险、社会救助为主要内容的多层次、广覆盖、多形式的社会保障体系。这方面改革的主要内容有四个方面：一是个人账户与社会统筹相结合的基本养老保险新模式。1986年开始，上海在全国率先实行国有企业退休职工退休费统筹。1993年起，上海建立了个人账户与社会统筹相结合的独立于企业之外的城镇养老保险制度，这对于切实保障退休人员的基本生活、减轻企业退休费支付不平衡的矛盾发挥了主要作用。二是建立失业保险制度和政府就业责任体系。为缓解国企改革和产业结构调整带来的大规模下岗分流压力，从1991年起，上海建立了职工失业保险制度，覆盖面从国有企业扩大到集体企业、机关、事业单位，再扩大到外商投资、股份制企业、私营企业等各类经济组织，1994年4月又扩大到城镇个体户和其他劳动组织，基本做到了全覆盖。上海积极促进国有企业富余人员下岗分流和再就业模式。1996年率先建立了政府、控股公司和企业三方出资的再就业服务中心，负责托管下岗人员，对其进行培训。全市先后建立了308个再就业服务中心，分流职工160万人次。上海还推出了协议保留社会保障关系的新举措，稳妥地将下岗职工引向市场。此外，上海还启动4050专项就业工程，引进非正规就业的概念，构建市场化、社会化职业培训网络。三是实施城镇职工以基本医疗保险为主的“三医联动”改革。1996年上海开始探索医疗保险制度改革，2001年1月正式出台了改革方案，形成了覆盖不同所有制企业职工，以住院、门诊大病和退休人员一般门诊医疗保障为主的社会医疗保障制度。四是推进住房制度改革。上海是全国比较早推行住房制度改革的城市，早在1991年就出台了推行公积金、提租发补贴、配房买债券、买房给优惠、建立房委会的改革方案。1993年10月出台了公有住房出售政策。1998年7月推出了一整套公有住房出售、廉租住

房、内外销商品房并轨等一系列深化房改措施，使上海的房改始终走在全国前列。与此同时，上海在活跃房地产市场方面进行了不少改革创新，如建立补充公积金、实行个人购房款所得税抵扣，为上海市持续、稳定增长提供了政策保障。

#### (八) 转变政府职能，构建政府分级管理的有效模式

上海按照中央的部署，紧紧围绕转变政府职能这个中心环节，下大力气推进了政府管理体制变革，主要推进了五个方面工作：一是探索建立经济调控体系。上海市的政府管理体制变革是从转变部门对资源配置管理职能开始的，对计委、规划、土地、财政等部门的机构都作了较大调整和新的职能定位。同时，积极构建大市场体系，把配置资源的方向移向市场。二是理顺政府和企业关系。1993年以来，上海先后把工业、商业、建设、农业等系统19个企业主管局改制成40个国有资产控股公司和大型企业集团，同时，实施“三个转移”以加快控股公司职能转变，即把政府原来通过主管局行使的行政管理职能逐步移交到政府的部门，行业管理职能逐步交给行业协会和其他的中介组织和社会组织，社会性职能逐步移交给相关的部门和地区。三是推进政府机构改革。按照国务院的部署要求，上海市、区两级先后完成了政府机构改革，市政府机构从56个减到43个，人员精简35%。政府的职能逐步向经济调节、市场监管、社会管理、公共服务方面转变。四是改革行政审批制度。以“市场取向”、“重心下移”、“强化监管”为原则，上海的行政审批制度改革取得了阶段性成果，依法取消和调整的审批事项占上海现在行政审批2027项的40%左右。五是建立两级政府、三级管理体制。20世纪80年代后期，经过几轮明责放权，上海基本形成了两级政府、三级管理的城市管理体制。

#### (九) 加快中间组织体制改革，促进行业协会和市场中中介组织的规范发展

上海从2001年开始对行业协会和市场中中介组织进行了改革调研和方案推进。一是对行业协会体制进行改革。对现有行业协会进行重新调整、归并、充实、规范，重点是行业划小、划细，打破部门、所有制、地区界限，把同类整合在一起。同时，在一些新兴领域、优势行业中发展一批急需的行业协会。二是规范和发展市场中中介组织。上海通过整顿和清理经济鉴证类的中介组织，使市场中中介组织在规范中得到较快发展，全市共有机构1.3万多个，从业人员20万人，其中有资质的人员2.6万人。

总的看来，从20世纪90年代以来这十三年，是上海全方位推进各项改革并取得重大突破的十三年。这十三年改革推进为新时期寻求改革新突破奠定了坚实基础，也取得了十分宝贵的经验。主要有：(1) 坚持从现代化建设的大局出发，按照改革是动力，发展是目标，稳定是前提来处理三者关系。在战略上按改革、发展、稳定的顺序来统筹考虑工作，在战术上按照稳定、发展、改革的顺序来扎实推进工作，全面考虑改革的力度、发展的速度和群众可承受的程度。(2) 坚持开创性、坚韧性和操作性的有机统一，探索具有中国特色、时代特征和上海特点的改革之路。注重根据不同时期出现的不同情况，以体制创新为动力，消除进一步发展的体制性障碍，探索和建立起具有操作性的工作体制和机制，配以完善的法制。(3) 坚持市场化取向，管理重心下移，努力构建与现代化国际大都市相适应的管理体制和运行机制。

#### 二、上海下一步改革的方向和趋势

党的十六大报告指出，我国开始进入全面建设小康社会，加快建设社会主义现代化新的发展阶段。从上海的发展情况看，正在进入从人均GDP 5000美元向8000美元跨越。上海改革同样正在进入一个由初步建立社会主义市场经济体制到全面完善社会主义市场经济体制，或者说从基础性改革向结构性改革的整个体制转换的关键阶段。上海要实现发展阶段的跨越，必须努力提高城市的国际化、市场化、信息化、法治化的水平，其中国际化是突破口，市场化是核心，信息化是手段，法治化是保障。据此，上海下一步改革要坚持市场化取向，以市场为基点，加快市场化进程，释放体制的能量，为上海的发展提供强大的动力。

#### (一) 完善现代企业制度，形成充满活力和竞争力的市场主体

一方面要花大力气搞好国有经济。主要是收缩战线，提高国有经济的营运水平，提高国有经济的主导能力。国有经济应在关键性、安全性、长远性及国计民生的基础性方面起主导作用，而不应在竞争性领域中广泛地分布。另一方面是要大力发展非公有制经济。近两年上海非公经济对新增GDP的贡献率已达到50%。从今后一个时期看，上海非公有制经济发展潜力很大。一是上海国有经济要收缩战线，客观上会腾出发展空间。二是市场准入将更为畅通。根据十六大精神，将放宽国内民间资本的市场准入，在投资、税收、土地使用和对外贸易等方面会有相应的开放措施。三是快速发展的社会专业化分工协作会腾出产业分工空间。建立在专业化协作基础上的支柱产业需要大量各类精、专、特、小企业与之配套，这是发展非公经济的重要组织形式。上海要追求城市效率，就得按市场要求，在专业化协作上实行企业重组，这无疑将为非公经济发展提供新的机遇。

#### (二) 建立完善的现代市场制度，形成完备发达的现代市场体系

去年国内一家较知名的国情研究机构公布了一个市场竞争力的统计排序，计算出2000年上海市场化指数全国排位第6名。尽管这些统计并不完全具有权威性，但依其评判，上海在运用市场的制度方面仍然具有很大的升位潜力。因此，下一步市场化改革任务还十分艰巨，尤其要着力从市场信用、标准、检验、担保、中介机构等方面进行完善，重点是完善要素市场与资源性市场的规范和建设。从要素市场看，重点是推进集聚，努力使地方市场成为全国性市场。如要考虑能否把产权市场、劳动力市场、就业市场、人才市场等要素市场均按照全国性市场的要求进行改造和提升，其关键是体制要调整，信息要连通。如果上海能够成为信息交汇的最大平台，或者成为最主要的信息合成点，那么上海经济就有可能从市场要素的流动中受益，得到新的增量。还有是知识产权交易的市场化。市委提出上海未来发展主要是依靠科教兴市，这是“华山天险一条路”，因为上海进入人均GDP 5000美元阶段不可能像人均GDP在3000美元阶段那样采取土地批租、BOT等筹资方式，而主要将依靠高增值产业支持发展。这就体现在专利、商标以及这一类的知识产权，知识产权转化只能依靠市场。此外，还要在健全要素市场体系方面花大力气，要按照国际化大都市的标准，在提升现有要素市场能级的同时，加快发展多层次的资本、产权市场，各种票据市场，各类担保市场，形成功能完备、范围宽广的要素市场体系。从资源性市场来看，主要是通过市场获取更多的融资来源。上海要研究如何更好地依靠市场、依靠期货交易来调节石油、煤炭、粮食等战略性资源的储备，并有效地规避市场风险。围绕实现“四个中心”的目标，上海未来发展一方面要靠增值的产业，另一方面还要靠健全的市场体系，靠市场来灵活配置市场资源。

#### (三) 完善现代行政管理制度，建立适应市场经济要求的有效的宏观调控机制和管理体制

政府职能转变主要是做好五个方面的工作：一是行政管理体制改革。进一步完善两级政府、两级管理体制，在社会管理上是两级政府、三级管理，在服务体系上是两级政府、三级管理、四级服务网，一直延伸到居委会。二是深化行政审批制度改革。进一步减少和透明审批环节与审批程序，建立规范的行政审批制度。三是继续推进政府机构改革，实施综合执法。现在政府执法部门太多，每个部门各自为政，执法的成本过高，执法效果不理想。最近，国务院下发的文件允许地方搞综合执法的试点，不少外省市成立了综合执法局，上海也将根据自身情况，深化和细化改革方案，积极推进政府机构改革。四是推行公共财政。围绕社会公共需要确定、调整财政收入和支出的总量与结构，加大对公益性、基础性领域的投入。同时，加强财力的统筹安排和综合平衡，合理市与区县的财力分配，促进区县均衡发展。五是合理调节政府各部门收入水平，做到同一职工工资收入基本相同。

#### (四) 建立完善的现代社会保障制度，着力形成多层次、多形式、相互衔接、覆盖全体市民的社会保障体系

这方面改革主要有以下两个重点：一是社会保障。近十年来上海的社会保障制度随经济的发展同步建立，获得了较为完善的保障水平和社会公认，但同时上海社会保障体系也反映出统筹过多、包得过多、收支平衡困难、城市综合竞争力被削弱等突出矛盾。2003年社会保障制度的改革将研究推出一些新的措施，如实施多层次养老保险和多层次的医疗保险，把基本养老和基本医疗之外的需求委托给商业性保险公司来承担。二是收入分配改革。目标是努力扩大中等收入的群体。要通过加强税收征缴和社会救助等办法，加大社会成员收入分配的调节力度。解决收入差距问题的首要工作是促进就业，鼓励失业、下岗人员尽快就业。在考虑对困难的群体救助计算家庭收入时，要把家庭收入的抵扣数提高，通过政府多补贴的办法来鼓励就业。

#### (五) 对社会组织进行再造，形成社会中间管理新的管理层次

随着改革深化，整个社会组织体系正在发生分化与重构，新的“中间体”将大量产生，这是政府机构改革、政事分开、政企分开后，提高市场运作效率、降低市场交易成本的客观要求。对上海而言，加快“中间体”培育与发展，不仅有利于提高整个市场的组织化程度，更重要的是，还有利于增强经济中心城市的功能。上海中间组织发展的潜力和空间很大，今后一段时期将重点围绕“三个环节”加以推进：一是突破体制障碍，加快中间组织发展。在推进存量改革的同时，主要任务是增量发展，包括发展各类市场中中介组织、行业协会和其他各类中间组织。二是构建一个与经济中心城市相适应的现代中间组织体系。在组织结构、管理方式等方面都要作出制度性安排。三是要加强中间组织的制度建设。包括中间组织的人事、组织、财产、分配、财税等方面制度，政府的监管制度都要有规范办法。此外，还要考虑把居民委员会职能和社会公益组织职能适当分离。现在街道、居委会的事务不少超过了本身职能，要对其从事社会公益事务、协理事务、助理事务进行剥离，使之逐步发展成为非政府组织或公益性组织。

来源：《现代上海研究论丛》第一辑