

TAN PUDONG KAIFA DE ZHANLUE ZHENGCE JIQI GUANLI

谈浦东 开发的战略、政策 及其管理

黄奇帆 著



人民出版社



作者简介

黄奇帆，1952年5月出生，研究员，现任中共上海市委副秘书长、市委研究室主任，曾任上海焦化厂副厂长、上海市经委综合规划室主任、上海市经济信息中心主任、上海市人民政府浦东开发办公室副主任、上海市浦东新区管理委员会副主任等职务。

他长期从事社会经济的管理实践，有较高的经济理论素养和较丰富的经济管理经验。四年多来，他参与了浦东开发起步阶段的工作实践。此书是他在浦东开发四年实践中，根据业务管理和工作推动上的需要，陆续发表在国内报刊上的文章和记者采访稿的汇编。



C1493110V

关于上海浦东开发开放 的发展战略

自党的十一届三中全会以来,我国的改革开放从农村走向城市,从沿海发展到内地,从第二产业拓展到第三产业,从中小城镇推进到特大型中心城市,逐步探索出了一条有中国特色的社会主义道路。上海浦东的开发开放,是90年代我国的改革开放在区域开放和产业开放两个坐标上,循序渐进,不断向纵深发展的一座里程碑。1990年4月,党中央、国务院宣布开发开放上海浦东新区;八届人大的政府工作报告中,把上海浦东新区确定为90年代中国改革开放的重点地区;党的十四大,则进一步提出了以上海浦东开发为龙头,把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一,带动长江流域经济新飞跃的经济发展战略。

三年多来,在上海市委、市政府的领导下,浦东开发取得了实质性进展。市政基础设施明显改善,内外商投资踊跃,金融贸易迅速发展,重点功能小区已初具规模,社会事业同步协调发展。新区的综合经济实力显著增强,国民经济快速增长。1993年国民生产总值达到164亿元,提前实现了三年翻一番的目标。

上海浦东新区的开发开放，之所以能在短短的三年多时间取得上述成就，是党中央、国务院正确决策和精心指导的结果。上海市委、市府在浦东开发初级阶段制订实施的一系列成功的发展战略，也是促进浦东新区高速、协调发展的强有力的推进器。

上海浦东的开发开放，是在我国的一个特大型国际大都市里进行的，具有全方位、多领域、高起点的特点，它肩负着党中央赋予的推动上海成为国际经济、金融、贸易中心之一，带动长江流域经济腾飞的重要使命。

这些都决定了浦东新区在发展战略上要注重塑造以金融、商贸等第三产业群为支柱的现代化国际中心城市功能；要多元化地筹措资金，保证社会和经济的高速发展的需要；要制订和推行一系列符合国际惯例的政策环境，使国内外投资者较快适应办事程序，便于对投资的回报作出基本预测；要处理好新区建设和上海旧城改造的关系，以东西联动等方式把城市建设推上新的台阶；要搞好土地的规划、开发和管理，充分发挥土地开发的效益。

上述五个方面是浦东开发带有战略性的重大问题，也是浦东发展战略研究的对象和实施主体。本文着重阐述浦东开发开放三年多来制订并实施的这些战略。

一、金融贸易、基础设施和高新技术产业化“三个先行”的战略

根据上海浦东所处的龙头地位，市委、市府制订了

浦东新区开发“三个先行”的发展战略，即基础设施先行、金融贸易先行和高新技术产业化先行。并计划在“八五”期间，按4：3：3的比例投入近900亿元资金进行建设。

1. 金融贸易先行。浦东开发是一个高起点的都市化过程，这个过程应当是一个金融贸易中心的发展过程。本世纪以来，国际中心城市功能发挥的母体，早已从大规模的集中的工业产业群演变到了极其发达的金融、商贸等服务型的第三产业上。先行发展上述产业，一方面可以为浦东开发创造良好的金融环境，为新区建设提供资金来源，为上海成为金融中心奠定基础；另一方面，通过建设中央商务区、商业中心，开展转口贸易等，使上海成为全国各地产品的大贸易市场和亚太地区的商品集散地之一。为此，我们把金融贸易业确定为浦东开发的重点产业之一，给予重点发展，并计划在“八五”期间投资250亿元，用于建设各种商贸楼宇，为金融、商业和贸易活动创造硬件方面的条件。到目前为止，已有37家新的中外资金融机构在浦江两岸成立。国内各专业银行、地方银行以及其他金融机构，都在浦东设立了分支行或分公司，这些机构1993年的存贷款余额已是1990年的10多倍。利用浦东政策在上海注册设立的外资金融机构有26家，其中外资银行的分行22家、财务公司3家、保险公司1家，另有59家国外银行在上海设立了办事处。在商业方面，三年来，浦东新区新增加了2.5万家商业贸易企业，60万平方米的现代化商业购物设

施正开工建设,其中有几个中外合资兴建的 10 万平方米以上的超级商店,这些商业设施一旦建成开业,将成为国内最大的商业购物中心。“九五”期间,陆家嘴中心区 400 万平方米的综合楼宇将陆续建成,届时,这里将成为海内外金融机构、商贸企业、跨国公司、国际财团以及各类要素市场集聚的地方,形成资金、商品、信息、人才的交流配运中心,与浦西的外滩共同组成为上海的 CBD 地区。

2. 基础设施先行。有效地改善了投资硬环境,吸引了外商来浦东投资。浦东新区之所以是一个有待发展的区域,根本原因就是越江交通不便。因此,开发浦东新区,头等重要的基础设施不是区内某一部分的“七通一平”,而是以越江交通、通讯、能源等项目为重点,把浦东浦西连为一体。“八五”期间,用于基础设施建设计划投资 400 亿元,其中大型市政设施 250 亿元、各重点开发小区内的基础设施约 150 亿元。目前,投资 150 亿元的第一批十大基础设施工程已基本建成。其中包括两座黄浦江大桥、两条城市快速公路干道、四个万吨级泊位的码头,还有一批电力、煤气、供水、排污、通讯等工程。“九五”期间,我们将继续投资 900 多亿元,再建设一批十大基础设施项目,如上海第二国际机场、外环线、电厂二期、港口二期、浦东地铁、隧道复线、通讯枢纽工程等,这些市政建设项目将在近几年内逐步开工。我们的目标是到本世纪末建立一个比较完备的城市基础设施体系,使浦东成为城市布局合理、交通网络先行、通讯系统便捷和生态环境良好的现代化多功

能新城区。

3. 高新技术产业化先行。为使浦东新区的产业结构更趋科学合理,“八五”期间将投资 250 亿元,发展高新技术产业。三年多来,浦东新区注重吸引技术含量高的内外资投资项目。一批著名跨国公司已将世界先进技术移植到浦东新区,如美国杜邦公司的精细化工、罗斯蒙特的自动化仪表、比利时贝尔公司的程控交换机、日本的 JVC 电子产品等。张江高科技园区已提前启动开发,目前已有 13 个高新科技项目进区,如计算机软件、微波炉磁炉管、集成电路等。此外,有 100 多个科研所和高等院校组成科技集团,进驻浦东。

二、多元化筹集资金的战略

要把浦东新区建成一个现代化的国际新城区,需要大量的资金投入。三年来已经累计投入了近 500 亿元,估计“八五”期间的总投资约 900 亿元,到 2000 年,总共需要 2000 多亿元的投入。为此,我们制定了多元化、多渠道筹集建设资金的战略。“八五”期间,从 7 个方面来筹措建设资金。一是根据中央的政策资金筹集 100 亿元;二是由新区财政收入和土地批租收入筹集 100 亿元;三是吸收内联投资 200 亿元;四是发行证券筹集 100 亿;五是吸引外商投资 30 亿美元;六是利用国外贷款筹集 100 亿元;七是国内金融机构融资 100 亿元。

在中央政策资金方面。为了增加浦东开发的资金来

源，国务院同意给浦东增加五个方面的资金筹措渠道和五项配套政策，用好这些政策，每年约可筹集几十亿元资金。

在新区财政方面。中央政府已经同意，以1990年为基数，“八五”期间浦东新区的新增财政收入不上缴，留作浦东开发资金。随着新区投资环境的不断改善，大批中外投资企业投入生产，加上第三产业的比例大幅度提高，优惠政策产生的滚动效益已见成效，财政收入大幅度增长。1993年新区的区级财政收入比上年增长80%，预计1994年仍可保持这个增长率。新区的土地批租收入也是一项重要的资金来源，根据中央给的政策，新区土地批租收入可以有较高的比例留在浦东，这样每年就可以筹集几个亿的资金。

在吸引外商投资方面。主要是吸引外商的直接投资。如：吸引外商与新区的三个重点小区的国营开发公司，组成合资企业，利用国外资金启动小区的土地开发。目前已成立了陆家嘴、金桥、外高桥三个中外合资开发公司；选择条件较为成熟的土地，招标租让，鼓励外商投资开发土地；鼓励外商办合资或独资企业等等。三年中，浦东新区已吸引外商投资项目1800多个，直接利用外资达35亿美元；世界500家著名的跨国公司中，已有24家在浦东投资高新技术产业或商贸服务业。同时，我们还在探索新的利用外资的渠道，如鼓励外商以BOT方式或以投资基金形式投资于浦东的基础设施和社会事业项目。

在吸引内联资金方面。由于浦东鼓励外地投资的产业

领域很宽，特别是对外地第三产业的投资持鼓励态度，这将有利于外地企业的进入。目前的浦东政策，为国内投资者在金融、证券及保税区等方面提供了新的机会。到目前为止，已有3000多家外省市或中央部委的企业在浦东投资了200亿人民币。

在国内银行贷款方面。主要是通过国内各商业银行，筹措贷款资金。由于各专业银行均在浦东新区建立了分行，各专业银行总行都纷纷支持浦东的开发开放，为筹集建设资金给予了重大支持。

在利用国外贷款方面。上海近年来在争取世界银行、亚洲开发银行以及外国政府贷款从事城市建设上，迈出了实质性的步伐，这些贷款主要用于越江大桥、城市道路、通讯等市政设施的建设，加快了旧城改造和新区开发的速度。

在证券融资方面。主要是通过发行浦东建设债券和企业股票来筹集资金。

三、以政策为第一推动力的战略

上海浦东的开发开放，优惠政策是第一推动力，这些政策，不仅有全国各大经济技术开发区和经济特区的全部优惠政策，还在第三产业方面实行了一系列浦东所特有的新的开放政策。例如在外贸政策方面，区内企业可以有进出口贸易权，并可以有外汇现汇帐号等。在经济技术开发区政策方面，区内中外资企业所得税减按15%征收，对固

定资产投资项目免征投资方向税，区内企业自用物品免征关税；允许外商投资兴办第三产业等等。此外，浦东新区还有其他开发区和特区没有普遍实行的政策，主要表现在四个方面。

1. 允许外国企业在浦东新区开办百货商店、超级商场等第三产业。目前中日合资的上海第一八佰伴公司已获得同意并已奠基开工。这是一条突破性很大的政策，其内容包括给予外商商业企业零售权、百货品进口权、收购出口权、外汇调剂以及部分进口日用品内销酌情减征关税和企业所得税优惠等。

2. 允许外资在整个上海范围内开办银行、财务公司、保险公司等金融机构。在上海的外资金融机构可以活动于黄浦江两岸。

3. 允许上海设立证券交易所，为浦东开发自行审批发行人民币股票和 B 种股票。

4. 在浦东新区外高桥设立中国开放度最大的保税区，也就是自由贸易区。在这个区域里，实行免关税、免许可证，允许设立内资、外资国际贸易机构，从事国际转口贸易，以及设立保税生产资料交易市场等优惠政策。

用足用好用活这些优惠政策，是加快浦东开发开放的重要问题。因此，我们开展政策“扫盲”，让本市的企业都了解新区的政策，用好新区的政策；同时采取切实措施推动政策的全面落实。如鼓励区内原有企业转向外向型，推动原国营大中型企业在浦东组成企业集团，兴建一批商品零

售批发等第三产业，帮助这些企业用好外汇多留、减免关税、出口自主权和 15% 所得税等优惠政策。

四、东西联动、城乡一体的战略

上海市区有着雄厚的经济基础和丰富的人才资源，它为浦东开发奠定了强大的物质基础。同时，浦东的开发开放，又为上海成为国际经济、金融、贸易中心之一，提供了广阔的发展空间和历史的发展机遇。因此，我们把浦东和浦西、城市和乡村的共同发展作为一条重要的发展战略。

一是管理体制上的一体化。在市政府设立了浦东开发领导小组，研究制定浦东开发的重大决策。新区管委会作为市政府的派出机构，独立地行使开发建设的管理权。这种体制有效地保证了浦东开发的统一领导和管理。

二是城市规划方面的一体化。浦东未来的城市化地区，都已融入上海的城市规划布局。浦东陆家嘴中心地区 2 平方公里同浦西的外滩、南京路的 4 平方公里，共同构成了上海的中央商务区；浦东陆家嘴金融贸易区 28 平方公里，与浦西 30 平方公里共同组成上海市中心商业区；内环线内浦西 80 平方公里与浦东的 40 平方公里共同构成上海市的中心区域；沿着黄浦江，浦西的 400 平方公里，浦东的 200 平方公里共同形成上海的城市化地区。

三是浦东浦西城市市政建设的一体化。经过近几年的建设，目前，浦东浦西的各项基础设施已基本连为一体，已经建成的十项基础设施项目，以及即将兴建的地铁 2 号

线、上海第二国际机场、外环线交通干道等,将使上海市政建设更趋配套和完整,黄浦江已不再是影响东西发展的障碍,而是在黄金水道功能的基础上,成为上海城市发展的“走廊”。

四是产业发展的一体化。目前,浦东的3万多家工商企业中,有2万多家是浦西参与投资的,投资总额占了全部企业投资的60%。与此同时,浦西的虹桥、闵行、漕河泾三个开发区加强了与浦东新区的联动,在发展方向、产业布局、开发步骤上与浦东协调配合,使上海改革的领域不断扩大,产业趋于优化。

五是浦东新区城乡发展的一体化。几年来,我们在加快新区城市化建设的同时,不放松对新区农业、乡镇工业和集镇的规划建设。目前新区已经筹建绿色农业开发区,积极探索重点小区与乡镇企业联合发展的路子,并对30多个集镇进行大规模的规划与改造,以彻底扭转新型城区与简陋的集镇在城市规划、经济发展上的反差。

五、综合管理土地资源的战略

土地是浦东开发最为宝贵的资源,在中心城市从事开发,要非常注重对土地资本的管理,从土地预征到一级市场批租出让,从二级市场的土地使用权转让到房地产交易,都必须形成一套规范化、法制化的管理模式。三年多来,由于实施了对土地资源的综合开发与管理,浦东开发每年滚出了几个亿的资金。1993年新区补地价收入达10

亿元,相当于当年的财政预算收入。

1. 实行土地预征,控制土地潜在效益。所谓预征,就是不改变其使用权和使用性质,而把这部分土地由农村集体的所有权和管理权转为国家所有、国家管理。这种做法能有效地控制征地费用的上涨,有利降低开发成本,使开发建设带来的部分土地级差增值效益能留在国家手中。到目前为止,我们已进行了两次土地预征,预征面积约130平方公里。

2. 国家投资成片开发,控制土地一级市场。在浦东新区,成片土地的开发建设,基本是由市政府和新区管委会投资进行的。国家以财政资金投入国资开发公司,并把成片土地批租出让给这些开发公司。由这些国资公司组建合资企业或股份制企业,进行“七通一平”建设,然后再转让。目前,新区有6大国营开发公司,成片受让的土地近50平方公里,其中1/3土地已经完成开发。

3. 按规划带项目批土地,规范土地二级市场。所有内外商投资的项目,都必须符合新区的总体规划。对没有具体的项目,或者项目不符合规划的,我们都不批土地。对于拿了土地,但项目迟迟不开工,资金长期不到位的,我们就收回土地。实行这一政策后,有效地防止了“炒地皮”、“晒地皮”等不健康现象。

4. 实行补地价政策,防止国家土地资源的流失。我们按国家有关法律法规,把城市化地区内由国家预征的土地,以及农村地区涉及土地使用权转让、抵押、出租等内容

的商业性建设项目建设用地，都纳入有偿使用的范围。凡没有支付出让金而取得土地使用权的，都要补交出让金；凡改变土地使用性质的，都要按级差地租补地价。

5. 加强对房地产市场的宏观调节。我们通过强化征收房地产交易税费，政府收购微利房，建立房产交易场所，市政公建配套设施的规划控制等措施，调节好房地产三级市场。目前，新区的各类住宅房结构基本合理，商品房、动迁房和微利房的比例为4：3：3，满足了开发建设用房的需求。

三年多来的实践证明，浦东开发开放的战略是正确的，是行之有效的，我们将继续坚持下去。按照中央的要求，随着上述五大发展战略的进一步实施，到21世纪初期，上海浦东将建设成为具有合理的产业布局、先进的综合交通网络、完善的城市基础设施、便捷的通讯信息系统以及良好的自然生态环境的新城区，通过以东带西，东西联动，推动上海浦西的旧城改造和经济发展，进而带动整个长江流域经济的振兴。

一个国家或地区经济建设的成功与否，取决于战略模式的总体谋划。我们相信，在党中央、国务院的领导和上海市委、市府的精心组织下，浦东开发必将为振兴上海、带动长江流域经济的腾飞起到巨大的推动作用。

（原载《浦东开发杂志》1994年第3期、
《决策参考》1994年第5期）

把开发浦东战略决策尽早变为现实

借鉴国际通行的经济管理方式建设浦东经济开发新区，是上海改革区域经济管理模式的生长点。

按不按国际通行方式管理经济，多大程度借鉴国际通行方式管理经济，反映了一个国家或地区的经济向世界经济的开放度。从我国实行改革开放近十年的实践中可以看出，不按国际通行方式管理的经济不是外向型经济，不同经济制度的区域经济不解决如何与世界经济接轨的问题，就不能充分利用国际经济分工与合作的机会，有效地参与国际竞争。

上海地处我国对外开放先行一步的沿海地带的中心和我国经济较发达的长江流域的出海口，无论地理位置还是经济、科技实力与潜在优势，无论为了摆脱经济发展缓慢的困境，还是为了实现作为亚太地区重要经济贸易中心的目标，都应当从革新政府管理经济的现行办法入手，借鉴国际通行的经济管理方式增大开放度，努力完成作为我国经济与世界经济接轨枢纽的探索和建设。但是，要在传

统计划体制影响太深、地方财政负担过重的上海,一下子全部革新现行经济管理办法,不仅制约多、难度大,而且有因探索过程的失误而影响上海以至全国经济的风险,仅仅在闵行和虹桥两个开发区进行探索,由于试点面积和作用偏小,又有牵引力太小的不足。我们认为,把经各方面专家研究论证后形成的开发浦东新区的方案,尽早变成战略决策,把浦东作为上海借鉴国际通行方式管理经济的“中心试验”地区,力求浦东经济开发新区的建设取得两方面重大突破。

一是突破上海改造资金严重不足的困难。通过充分利用上海老市区现有优势、国内改革开放环境和国际上资金流动、美元贬值、利率趋降、劳动密集类工业虚化等机遇,加速把浦东建成世界一流水平的现代化新区,以增强上海的经济实力。

上海老市区尽管有经济、科技、人才等方面的综合优势,但囿于包括治理污染在内的城市建设欠债(约 500 亿元)过多,投资环境较差。这些优势很难在近期得到充分发挥。上海如不另辟新区,就难形成改革开放、加速发展的小气候,从而无力遏制上海经济衰退和城市老化势头的进一步发展。与老市区仅一江之隔的浦东地区有近 2000 平方公里土地,大多在距市中心(人民广场)20 公里的半径之内,位于老市区上风向,是全市生态环境最好的地区之一,有一定的经济社会基础和良好的建港、水运条件,又有广阔的可征用土地。浦东地区在 1992 年前后完成两桥、两隧

道等越江市政基础设施后,将更加显示其作用。因而开发浦东对外资有吸引力,主要利用外资和土地使用权有偿转让,可以原则上不用国家投资。浦东地区开发(包括老市区及国外参与的交通、通讯、新技术、工业小区、副食品基地、生活设施等建设)过程直到建成发挥效益,始终有助于上海国际化、枢纽化、现代化及老市区膨胀臃肿病的疏解,有助于上海在对内对外开放两个辐射扇面中增强吸引力和扩散力。

另一方面是突破上海改革步伐多方制约的困难。通过大胆尝试和创建与老市区现行办法完全不同的新的行政体制、经济体制和高效能的办事机构,创造高质量的工作与生活环境,按照国际通行方式管理经济的探索,冲击整个上海在经济管理中不适应发展商品经济和扩大国际交往的政策做法,促进上海在加快改革、开放步伐中及时推出全新的经济管理体制框架。

近几年,上海在实现从产品经济向有计划的商品经济的“转轨”过程中,既想走在全国前列作出表率,又不得不以稳健的姿态为全国殿后。在外资、金融、投资、房地产、人才流动、财政税收、价格等改革上,往往率先出思想、出方案,而行动落后于全国。其主要原因无非是:牵上海一发而动全国之身,对风险及其承受能力“吃不准”,谨慎为上。浦东开发新区现有产值、利润、创汇大体占全上海市的 6~10%,改革风险要比上海老市区小得多。在浦东新区实现管理机构简政放权,组建能按国际惯例办事的机构,制定

适应参与世界经济分工、合作、竞争的经济法规和优惠政策，建立机动灵活的经济调控体系和切实可靠的社会保障体系。藉此，在与上海老市区面积几乎相等的浦东地域形成上海改革开放的“小气候”。浦东新区研究制定和实施能与世界经济“接轨”的经济管理方式的全过程，始终有助于上海深化改革开放，有利于上海在新体制成长和旧体制消亡的交替中增强风险承受力。

（原载《新闻报》1988年5月12日第一版）



浦东新区究竟有哪些优惠政策， 上海应当怎么样用好用足用活

《解放日报》编者按：

我们热忱地向广大读者推荐黄奇帆同志宣传浦东新区优惠政策的一组文章。该文章内容丰富，介绍政策简洁明了，相信一切关注浦东开发、上海振兴的同志一定会很有兴味地阅读这份材料。

政策是振兴上海、开发浦东的生命和“第一推动力”。然而，浦东开发已经两周年了，我们很多干部，特别是负有领导责任的干部，至今对浦东新区的政策还茫茫然不知运用，丧失了不少主动权。这种状况不能再继续下去了。只有学好政策，熟悉政策，然后用好、用足、用活政策，我们才能把浦东开发搞得更好、更快一些，才能把振兴上海搞得更好、更快一些。为此，我们需要来扫一扫“政策盲”，对各行各业的领导干部特别要提倡认真研究经国务院批准给予浦东新区的各项政策，充分用好这些政策，做一个善于用政策驾驭全局、搞活工作的清醒而高明的领导者。

本报讯 上海市浦东开发办公室副主任黄奇帆近日撰文对上海浦东新区优惠政策的内涵、特点和运用途径作了深入浅出的阐述。全文如下：

黄菊市长在上海市九届五次人代会上所作的政府工作报告中指出：“在推进浦东开发中，特别要认真研究经国务院批准给予浦东新区的各项政策，充分用好这些政策，注重政策的宣传和落实。”按照黄菊市长的这一要求，拟对浦东新区所享受的各种优惠政策，作些分析和归纳，并就浦东新区优惠政策的运用措施作一些说明。

浦东新区有十项特优政策

其中免关税条文，不仅区内外资企业可享受，而且区内中资企业包括中资行政、事业单位也可享受。

两年前，国务院批准并宣布上海浦东的开发开放，并给予浦东新区享有我国经济技术开发区全部优惠政策另加一系列特区优惠政策和一些比特区还新的政策，即十项优惠政策。去年，中央有关部门到上海进一步落实政策，给予政策。特别是去年底，中央主要领导人和老一辈革命家都亲临上海，支持和推动浦东开发，使浦东新区的政策在深化中不断明朗。今年初，为进一步支持浦东开发，提高浦东新区审批项目的效率，进一步加快基础设施建设的速度，增加浦东开发的资金来源，国务院又给予浦东新区扩

大五类项目的审批权限，增加五个方面资金筹措渠道。

浦东新区具有经济技术开发区的全部优惠政策，即由区内生产性“三资”企业减按 15% 计征所得税和区内单位自用进口物品减免关税及工商统一税两个主体内容派生的十项优惠政策。特别要注意其免关税条文所讲享受优惠的对象，不仅是指外资企业，也包括中资企业，不仅是指企业单位，也包括事业、行政单位。

我国有 14 个沿海经济技术开发区。这类区域实行较为优惠的政策，其主体内容有两个方面：一是区内生产性“三资”企业减按 15% 计征所得税；二是开发区内单位自用进口物品可减免关税和工商统一税。由这两个主体派生出了十项优惠政策（5 项所得税政策，5 项免关税政策）：

1. 区内生产性“三资”企业，其所得税减按 15% 的税率计征，经营期在 10 年以上的，自获利年度起，两年免征，三年减半征收。

2. 允许外商在区内投资兴建机场、港口等能源、交通项目，从获利年度起，对其所得税实行前五年免征，后五年减半征收。

3. 凡当年出口产值达当年企业产值 70% 以上的，减按 10% 征收所得税。外商投资高新技术产业，在减免税期满后，可以延长三年按 10% 征收所得税。

4. “三资”企业将税后利润再投资于开发区，期限在五年以上的，退还 40% 的再投资部分已纳税税款。

5. 外商将开发区企业分得利润汇出境外，免征所得

税。

6. 区内企业进口自用的生产管理和设备、建设材料、生产用燃料、合理数量的生产用车辆、交通工具、办公用品及上述机器设备车辆所需进口的维修零配件予以免税。

7. 区内企业为制造外销产品而进口的原材料、零配件和元器件、包装物件、旅游饮食业的餐料，予以免税。

8. 区内行政机关、事业单位等机构进口自用合理数量的建筑材料、办公用品、管理设备，予以免税。

9. 区内企业生产的出口产品，免征出口关税。

10. 建设开发区基础设施所需进口的机器、设备和其他基建物资，予以免税。

这里特别要注意的是免关税条文，是讲“区内企业、区内单位”都可享受优惠，这不仅是指外资企业，也包括中资企业，不仅是指企业单位，也包括事业、行政单位。

浦东新区有九项特区优惠政策

其内联政策为各地来新区投资兴办出口企业大开方便之门

在我国，特区的优惠政策是覆盖经济技术开发区的。就是说，上述经济技术开发区的两方面十条优惠政策，在特区都有。除此之外，特区还有一些主要针对中资企业的税收、出口渠道、投资规模、信贷指标、外汇留成等方面特有的优惠政策。例如：

1. 在五个特区内，中资企业所得税减按 15% 计征。浦

东新区已公布的《上海市鼓励外地投资浦东新区的暂行办法》即内联政策，也明确规定外地来浦东新区投资的企业所得税可减至 15% 计征。

2. 允许特区内企业具有较高的留汇比例，同时企业可以有现汇帐号和额度帐号。这不仅提高了区内企业的外汇现汇留成，而且有权自主使用。在这方面，上海市外汇管理局已制订了优惠政策的具体操作办法。

3. 从非特区收购的半成品、原材料，在特区加工增值 20% 以上的，视同特区产品，享受出口关税免征和外汇留成优惠等特区政策，浦东新区也具备。这就为各地大量到浦东新区来设立“前店后厂”式的企业，开了方便之门。

4. 外贸经营权限上，除了三资企业都有自营产品的进出口权外，特区内的国营企业也可以有自营产品的进出口经营权。国务院已授权上海市自行审批浦东新区内的国营大中型生产企业自营产品的进出口经营权。对于这一点，浦东新区和特区没有什么两样。

5. 在特区兴建固定资产投资项目，可以免征投资方向税。上海市财政局亦已正式在浦东新区采取了实施免征的措施。

6. 在特区投资规模另加一块，信贷指标也另加一块。这样，各部、各省在特区投资项目，不必占本系统、本部门的投资规模和信贷指标。《上海市鼓励外地投资浦东新区的暂行办法》亦明确了这一相同政策。

7. 特区内从事金融行业的外资企业，企业所得税按

15%计征，并从获利年度起，实行“一免二减半”。浦东新区内允许外商投资兴办第三产业。其中，外资银行、外资银行分行、中外合资银行及财务公司等金融机构，缴纳15%的企业所得税，并实行“一免二减半”。

8. 开办特区的头五年，新增财政收入全部留于特区建设。为加快浦东新区建设，提供必要的开发资金，中央1990(100)号文规定，浦东新区新增财政收入，将用于浦东新区的进一步开发。

9. 在户口进入、物价制订等管理办法上，内外商到浦东新区来投资，跟到五个经济特区所享受的优惠政策是基本相同的。

总之，国内外投资者如果认为浦东新区优惠政策不如五个特区，这只能说是一种误解。

浦东新区有五项独有政策

允许外国企业开办第三产业；允许外资在整个上海开办金融机构；允许上海设证券交易所，为浦东开发自行审批发行人民币股票和B种股票；在外高桥设自由贸易区；扩大上海审批项目权限。

浦东新区另外还有开发区和特区没有普遍实行的优惠政策，这主要表现在五个方面：

1. 允许外国企业在浦东新区开办百货商店、超级商场等第三产业。这是一项突破性很大的政策，展开来起码有

五条，即给外资商业企业零售权、百货品进口权、收购出口权、外汇调剂权以及酌情减征关税和企业所得税优惠等。

2. 允许外资在整个上海范围内开办银行、财务公司、保险公司等金融机构。目前在部分特区也开设了外资银行分行，但是经营地域很有限。厦门特区的外资银行不能在福州市或福建省开展业务，深圳特区的外资银行不能在广州或广东省经营。上海的外资金融机构可以在浦江两岸活动。

3. 允许上海设立证券交易所，为浦东开发自行审批发行人民币股票和B种股票。这一条政策，实际上是给了上海发展证券市场，形成资本交易中心的权力和收益，其经济效益和推动改革的积极效应将是十分重大的。

4. 在浦东新区外高桥设立了中国开放度最大的保税区，也就是自由贸易区。在这个区域里，实行免关税、免许可证、允许设立国际贸易机构、从事国际转口贸易、企业外汇全额留成、各国货币流通以及设立保税区生产资料交易中心等特别优惠政策。

5. 扩大上海市有关浦东新区项目审批的五个方面权限：

(1) 授权上海市自行审批在外高桥保税区内设立中资、外资从事转口贸易的外贸企业。这里指的是对企业建立、进驻和有权从事国际贸易的审批。(2) 授权上海市自行审批浦东新区内国营大中型企业自营产品的进出口经营权。(3) 扩大上海市有关浦东新区内非生产性项目的审批

权限。(4)扩大上海市对浦东新区内总投资在2亿元以下生产性项目的审批权限。(5)授权上海市在中央核定的额度范围内自己发行股票和债券,具体发行事宜,由上海市自行决定。同时允许全国各地发行的股票在上海上市。

上海浦东新区开发两年来,新区的各项优惠政策以它巨大的作用力推动着浦东新区的发展,已经取得了重大效果:

1. 由于优惠的内外资吸引政策,迄至4月底,已批准外商投资项目200多个,总投资10亿多美元,新批准成立1000多个内资企业,总投资10亿多人民币。
2. 由于优惠的金融政策,已有20多个中、外资银行及其分行、财务公司、保险公司、证券交易所等金融机构获准在上海和浦东开业。
3. 由于第三产业的开放政策,已立项或批准建造39幢金融、商贸、百货大楼,投资额约达70多亿人民币,去年已有5幢打桩开工,其余将在今后陆续开工。
4. 由于中央给了优惠的资金政策,投入资金总额达140亿元的十大市政工程建设能够全面开工,二三年后将陆续竣工。
5. 由于中央有关部门给了土地批租收入方面的优惠政策,三个重点小区已完成10平方公里土地批租手续,成立了四个开发公司并正在进行实质性启动开发工作。

总之,浦东新区工业、金融、商贸、土地开发、基础设施建设发展趋势很好,社会经济发展等主要指标出现大幅度

的增长,浦东新区到处都可以看到一派令人振奋的建设景象。为什么浦东新区在短短的两年时间内,就发生如此迅速的变化,它的吸引力在哪里?

我认为浦东新区作为上海市的一个区域,与上海浦西仅一江之隔,背倚长江流域,除了地理位置优越,工业、交通、市政基础条件好,起点比较高因素之外,关键的原因是党中央、国务院给予的优惠的新区政策取得了重大效果。

但是,在看到各方面贯彻落实新区政策并取得成果的同时,亦应看到,我们在用好、用足、用活新区政策方面还存在差距。政策的推广面还比较窄,还有死角;在浦东和浦西的关系上,经济力量上要浦西支持浦东,但在政策运用上,要以浦东带动浦西。目前,浦西和浦东各类企业以浦东政策来搞活自己、转换机制的观念和办法还没有完全确立。在新区优惠政策中,最基本的区内单位免关税和工商统一税的政策在落实中就有许多单位因缺乏对政策的理解而影响了政策到位。

譬如:1991年新区减免关税和工商统一税1.2亿元。据统计,区内4000多家单位,实际享受了免关税优惠的只有300多家。也就是说,去年1.2亿元的关税和工商统一税的减免是这300多家享受的。这里固然是与浦东的许多企业属内向型,没有进出口问题有关,但不能想象新区有90%以上的单位没有发生与进口免税有关的业务。大量的情况是信息不通或不注意使用政策。

政策放空造成的“有鹿不脱角”的现象不仅在浦东新区内存在，在上海浦西的经济技术开发区亦存在。例如：国家海关总署1985年起就规定，凡我国经济技术开发区内的各种区内中资企业和国内事业、行政单位进口自用的生产管理设备、建筑材料、办公用品、车辆等可予免征关税和工商统一税。但是，几年来，上海的几个经济技术开发区几乎没有什么中资企业、事业、行政单位进区落户，以享受这项优惠政策。有的区内写字楼客房率很低，但很少用这条优惠政策招揽有条件在宾馆办公的各种中资企业。而在国内其他开发区，如大连开发区，五年吸引到区内的400多家企业中，有200多家是国内企业。

用足用好用活新区政策

开办前店后厂、多搞三来一补、提高三产比重等

要用足、用好、用活浦东新区的政策，首先要了解、掌握政策。这是一个信息传播沟通的过程，只是这个过程应越短越好。为此，在近期要利用一切可能的机会，多办政策普及学习班或讲座。最近，我们浦东办牵头，会同市经委、建委、财办、外经贸委、外资委、协作办等组织全市几千名企业厂长、经理和律师事务所、会计事务所一起办讲座，宣讲政策，沟通政策，这是一个很好的开端。浦东新区应更多地举办类似的讲座和学习班，使上海企业家和各级干部对政策了如指掌，在此基础上，应采取五项措施，推动优惠政

策的全面落实。

第一，采用“前店后厂”的方式充分利用浦东政策。浦西大量的大中型企业不可能也没必要耗巨资搬迁浦东，但可以采取前店后厂的形式，运用浦东新区的政策。大到像钢铁厂、化工厂这样的集团公司，小到专业生产厂家，都可以在浦东设店开公司建窗口。在出口方面，可以把浦西企业加工到80%的半成品、初成品移到浦东企业加工增值20%后出口，这样可以通过浦东“分店”获得出口权、外汇多留权，浦东分店自身还可享受免关税、减免所得税的优惠。

第二，到注册地点在浦东新区内的重点关税大户中去开展政策扫盲，把握住关税、工商统一税的主要来源渠道。对政策死角，或多边政策、擦边政策，如以产顶进类的进口零部件免关税问题，要重点研究，真抓实干，一个个落实，必要时，可组织有关管理部门到现场办公，帮助大中型企业用好政策。

第三，鼓励区内原有内向型企业转轨变型，多搞“三来一补”外向型项目，以充分用足外汇多留、关税减免、出口权自主的优惠政策。对有条件的企业，鼓励其设置保税仓库。总之，要用进出口免关税政策和外汇留成优惠政策等引导企业转轨变型，发展外向型经济，并从中获得最大的经济效益和改革效益。

第四，浦东的原有大型国营企业要利用浦东政策优势，组建和浦西或外地联营的企业集团。把集团总部和新

投资项目放在浦东新区，形成头在浦东尾在浦西，注册登记在浦东，销售、经营、税务渠道在浦东，以充分享受浦东新区的有关政策优惠。要积极推行股份制改革，上海的股票新上市的企业，一方面可把股票上市筹集的资金投入到浦东，另一方面也可把企业登记在浦东新区，以享受有关的优惠政策。

第五，鼓励兴办一大批商品零售、批发、贸易、咨询、广告等第三产业，大幅度地提高新区第三产业的比重，为商品的大流通创造条件。上海的有些服务单位，如需新建立救护大队、呼叫中心等，可以选址在浦东以享受优惠政策。呼叫中心进浦东后，进口无线电设备可以免税，在离外滩几百米的陆家嘴搞无线传呼，一样可以辐射到全上海。

总之，要强化政策利用意识，通过用好、用足、用活政策，把浦东开发乃至上海振兴搞得更好、更快一些。

运用新区三产开放政策发展上海国际都市功能

浦东新区比特区还特的五方面新的开放政策的新意主要体现在商业、贸易、金融、证券等第三产业的开放上。它说明 90 年代我国对外开放政策已经从 80 年代办三资工业企业和房地产业为主体的开放领域扩大到第三产业领域。

世界经济一体化的趋势主要是以金融、商业、贸易、信息、技术等第三产业的一体化为标志的。中国经济要腾飞，不仅第一、二产业要改革开放，第三产业也要改革开放，即

在金融、贸易、商业、证券交易业和咨询业等方面也要改革开放。没有第三产业的改革就会制约第二产业的改革开放，也就没有进一步的改革开放。上海原是太平洋西岸的金融中心、贸易中心，拥有人才、技术和管理优势，完全有条件通过开发开放浦东，既恢复上海这一国际都市的功能，又为我国的金融、证券、贸易、商业、信息业改革开放进行综合试点积累经验。这是党中央、国务院的一着妙棋。要实现党中央、国务院的这一战略意图，上海必须浦东、浦西一体化地推行发展措施，中央赋予浦东的新政策只有在搞好东西一体化时，才能到位。

第一，调动国内外的力量，搞活证券交易市场。中央允许上海开设证券交易所，又允许上海发行人民币股票和 B 种股票，还允许外地规范股票到上海证交所挂牌上市，为上海发展资本市场，成为证券交易中心创造了机构方面的条件。我们要运用这项政策，增加股票、债券的上市品种和上市规模，吸引外地证券公司进入上海交易所。上海证券公司也要到外地去建立分公司，形成强有力的金融证券网络，把资金、信息、技术和管理组合起来，四位一体，向全国扩散，把外地和国外的资金，通过一系列的市场组合，再反输外地，逐步形成金融中心功能。

第二，上海原有 12 家银行，6 家信托投资公司，4 家租赁公司，1 家保险公司，100 多家信用社，另有短资调剂中心、外汇调剂中心等金融机构。由于有了浦东的政策，又有 20 多家中外资银行、分行、财务公司、保险公司等金融机构

在浦江两岸相继建立。金融机构的增加必将带来市场的集中,形成从外汇到人民币,从短期资金到中长期资金,从间接融资到直接融资,从个人投资到机构投资的配套服务;金融机构的增加还能带来信息的集中,从而能够综合反映经济活动动态,灵敏地反映生产和流通方面的变化,反映国内资金需求、国际收支、投资和储备的变化。今后,上海还要进一步运用这项政策,增加中外资金融机构的数量,使上海成为中国的金融机构的集中地,恢复上海的金融中心地位。

第三,下力抓好外资零售商场的创办工作。把外资零售商场办成世界商品橱窗。这不是光为浦东人民服务的商业网点,是面对全上海乃至全中国的。如八佰伴和华润集团打算开的两个合资百货商店,预计面积 20 万平方米。两个商店的面积相当于中百一店的 10 倍。要利用浦东这些政策开几个成气候的大商店,带动周边的商业网络,形成中国的商业中心区,并且通过办合资商业的过程,吸收国际连锁商业管理的成功经验,把商业与房地产业结合起来,把商业与资本投资业结合起来,把商业与国际贸易结合起来,走出大商业、大流通的发展道路。

第四,要利用上海贸易、商业、金融市场集中的区位效应,利用上海的口岸特点和各种地理、通讯之方便,发展大宗生产资料和农副产品的期货交易,建立期货交易所,形成中国的物流交易中心,为我国大宗生产资料和农副产品的流通,节约交易成本,提高交易效率,及时引导实体经济

部门调整生产经营活动创造条件。

第五,尽快用好外高桥保税区特别优惠政策。保税区的建设关键是大力发展国际转口贸易、“三来一补”、两头在外的加工工业,以及保税生产资料市场。当前,落实特殊政策的龙头是在保税区突击建造一批办公用房,让各类贸易公司进驻。由于保税区内企业可以有国际贸易权但无进出口权,而浦东新区内企业可以有自营进出口权无国际贸易权,浦西企业有出口加工能力而无出口经营权,要使这三种优势对接,把三个强项变成一个超强项,把浦东和浦西上万家企业作为出口加工点与保税区国际贸易呼应,起到“里应外合”的作用。

总之,上海像十年前的深圳一样,正在干一番惊天动地的事业。上海人要有特区人的精神风貌和经营观念,要充分认识政策的“第一推动力”的作用。只要我们善于用好、用足、用活浦东新区已具备的政策,我们完全可以把浦东开发搞得更好、更快一些,完全可以把上海振兴搞得更好、更快一些,完全可能使上海在 1996 年到 2000 年期间,逐步实现五个 1000 亿元的成果,即:证券交易量超过 1000 亿元,资金拆借量和外汇调剂量超过 1000 亿元,商业零售量超过 1000 亿元,期货交易量超过 1000 亿元,进出口贸易和转口贸易量超过 1000 亿元,形成中国的金融中心、贸易中心的雏型。到 2000 年,预计将有几千个三资企业和国内股份制工业企业进入新区,几千个贸易机构、咨询公司、金融机构、房地产公司、证券交易机构和煤炭、粮食等大宗物

谈浦东开发的战略、政策及其管理

品所组成的期货交易市场在这里涌现。浦东新区将成为具有合理的产业发展布局、先进的综合交通网络、完善的城市基础设施、便捷的通讯信息系统、良好的自然生态环境的新区。通过浦东开发，上海将成为外向型、多功能、现代化的国际大都市，成为我国的金融、贸易、商业中心，也是工业基地、交通枢纽和科技文化中心。上海这个现代化国际大都市将在 21 世纪初，雄伟而又光彩夺目地屹立在世界东方。

(原载《解放日报》1992 年 5 月 4 日头版)



上海市外高桥保税区的有利条件、优惠政策、发展途径

1992年3月9日,中国大陆目前开放度最大的保税区——上海市外高桥保税区首期隔离设施通过了国家海关总署验收,准予投入正式运营。3月10日,上海市政府召开新闻发布会,黄菊市长宣布了国务院为进一步加快浦东开发给予上海的几项新优惠政策和上海市政府的新措施,进一步确立了外高桥保税区在浦东开发中的龙头地位,并宣布了外高桥保税区管理委员会正式成立。人们不禁要问,上海市外高桥保税区,作为中国大陆第一个保税区,作为符合国际惯例的自由贸易区,它的特殊性究竟在哪里?

外高桥保税区是按照国际通行的“自由贸易区”(Free-trade Zone)标准设立的。“自由贸易区一词,指一国的部分领土,在这部分领土内运入的任何货物,就进口税及其他各种税而言,被认为在关境以外,并免于实施惯常的海关监督制度”(国际海关合作理事会1973年《京都公约》)。据有关资料统计,全世界现有500多个经济贸易自由区,包括各种类型的免税区、自由港、自由贸易区、保税加工区和

其他税收保护地。这些区域开放程度不同,功能也各有差异。

上海市外高桥保税区的特殊性,具体体现在它所具有的有利条件、优惠政策和发展途径等方面,本文拟就此略作阐述。

一、外高桥保税区的有利条件

外高桥保税区具有明显的地理经济优势和良好的基础设施条件。

从地理经济的角度看,外高桥保税区扼长江入海口,具备四方面优势:

- 外高桥保税区地处中国最大的贸易、金融中心——上海,背靠中国最富饶的长江三角洲和长江流域,长江及其他支流的通航里程达8000多公里,流经10多个省,腹地广阔,市场容量大。

- 外高桥保税区位于我国黄金水道和黄金海岸线的交汇点,具有理想的水运条件,是商品通过船舶运输进行流通的集散地,易于形成国际海运中心和国际贸易中转港,可以作为长江流域与国外经济联系的枢纽。

- 外高桥保税区提供各项贸易服务活动的劳动成本、土地成本费用比香港、新加坡低,有利于降低转口贸易的经营成本。

- 上海有雄厚的工业、科技基础,职工技术素质较高,可以作为外高桥保税区发展加工业、仓储业、转口贸易

和国际贸易的坚强后盾。

从市政基础设施角度来看，外高桥保税区也具备良好的发展条件。外高桥保税区周边大市政建设进展迅速，有些项目已开始受益。

——区北 4 只顺岸式万吨级以上码头于 1991 年 7 月破土动工，今年将有一个泊位投入使用。全部预计 1993 年底竣工，年吞吐量 240 万吨。另外，作为中国最大港口的上海港，其 1.4 亿吨的年吞吐量，有 6000 多万吨是在黄浦江的浦东岸线上实现的。这些港口泊位也可以为保税区提供运输服务。

——区东有正在建设的外高桥电厂，第一期装机容量为 120 万千瓦，1994 年前后建成投产。

——新建水厂投产后，日供水量达 40 万吨。

——浦东煤气厂二期工程已于 1991 年 6 月投产，日供煤气 200 万立方米。

——3000 门程控电话已经开通，可提供 IDD、FAX、TELEX 等国际国内通讯服务。另有 4 万门程控电话局房正在建设中，预计 1994 年可以开通。

——直通保税区的主干道杨高路纵贯浦东新区南北，长 24.5 公里，宽 50 米，将实现今年动迁、今年开工、今年完工、今年通车。杨高路与联接市区的南浦大桥、杨浦大桥及内环路相连，从保税区到市中心 20 公里，到虹桥国际机场 28.8 公里，到上海市火车站 16.8 公里，距离规划建设的浦东国际机场 20 多公里。

——内河运输便捷，区东有运河与浦江相连。

外高桥保税区区内小市政基础设施建设已有了一个良好的开端，地面建筑建设全面铺开。

——保税区已完成 3.06 平方公里土地预征和 1.11 平方公里土地实征手续。

——目前华东电网向保税区供电 5 万千瓦，区内建有若干 3.5 万伏的变配电站。

——区内已建成深井水厂一座，日供水量 2000—3000 吨。

——首期启动的 0.7 平方公里地块上的隔离设施已提前完成土建任务，区内总长 4 公里的 6 条市政道路已全面开工，其中全长为 450 米的 D 纬三路已铺设完雨、污水管、煤气、自来水、供电、电讯等 6 条管道，并完成了三渣路面。

——包括动迁房、通用厂房、保税仓库、集装箱堆场和生活服务楼等在内的 10 万平方米地面建筑正在紧张施工，今年将全部竣工交付使用。

可以相信，随着浦东开发开放的不断深入和保税区各项管理制度的日趋完善，外高桥保税区独特的地理经济优势和良好的基础设施条件将发挥出巨大的经济效益。

二、外高桥保税区可享受的特殊优惠政策

为使外高桥保税区能按国际惯例办事，国家海关总署、国家外汇管理总局和上海市政府已经先后颁布了：《中

中华人民共和国海关对进出上海外高桥保税区货物、运输工具和个人携带物品的管理办法》、《上海市外高桥保税区管理办法》、《中华人民共和国上海海关对进出上海外高桥保税区货物、运输工具和个人携带物品的监管和征免税实施细则》、《上海浦东外高桥保税区外汇管理施行细则》、《上海市外高桥保税区生产资料贸易中心暂行管理办法》以及上海市公安局关于人员出入保税区等6个政策性文件和管理规章。

今年初，国务院又授予上海市政府有关保税区内设立内资、外资转口贸易企业的审批权。

按照这些政策规章，区内除了可实行浦东新区所有的优惠政策之外，还可享受“自由贸易区”的五方面优惠政策：

1. 免除进出口关税；
2. 在保税区内与国外之间的货物进口或出口可免许可证；
3. 国内外企业可在区内设立转口贸易机构，从事转口贸易和为区内企业代理国际贸易业务。区内企业的转口贸易和国际贸易权可由上海市政府直接审批。
4. 区内实行现汇管理，企业外汇全额留成；
5. 区内各类保税仓库、保税区工厂之间的货品可以买卖，并通过保税生产资料市场与非保税区企业进行交易。

这一系列政策法规的颁布，为中资、外资企业进入保税区开展业务提供了可靠的法律保障，体现出外高桥保税

区管理上的“特殊”、“高效”、“简便”精神，使外高桥保税区突破了一般保税仓库区、保税工业区的范畴，而具备了符合国际惯例的“自由贸易区”的功能。具体讲，这些优惠政策可以带给区内从事经营活动的中资、外资企业三大好处。

一是金融管理方面。颁布了一系列优惠、方便的措施，给投资者提供了宽松的投资环境及优良的金融服务。

——规定中将区内与区外的进出口以外汇计价结算，即商品从非保税区进入保税区即视同“出口”，反之视同“进口”。与海关监管步调一致。

——区内实行现汇管理，区内企业的外方投资者的外汇利润和其它外汇收益可凭纳税凭证和董事会利润分配决议向银行汇出。使区内企业（包括中资企业）按照国际惯例办事。

——凡不属海关监管的生活、服务资料进出保税区均以人民币计价，亦可以外汇兑换券标价。从而方便地解决了政府机关行政人员进出保税区时消费用币问题。

——在保税区内设立银行的分支机构，只要中国人民银行上海市分行批准即可。

——保税区内企业既可向区内银行申请贷款，亦可向区外银行申请贷款，有融通资金之方便。

——保税区内企业亦可进入外汇调剂市场买卖外汇，调剂外汇资金余缺。

——允许区内企业向境内中资金融机构借用外汇贷

款或要求提供担保的方便。

——区内中资企业的外汇收入，可保留现汇，周转使用，允许开立现汇帐户，年终净收入再按规定办理结汇和留成，这样体现出比非保税区的中资企业具有更大的优惠，吸引到区内来投资开业，也鼓励外省市来区内投资，打好浦东开发的“中华牌”。

二是海关监管方面。外高桥保税区在设置完善的隔离设施、专用通道和海关出入口的基础上，实施区别于海关对经济特区、经济技术开发区等区域更优惠、更简便的措施，使其成为我国开放度最大的区域。

——进出保税区的货物，包括特殊情况等，需从保税区运往非保税区，或从非保税区运入保税区的货物，均由区内企业向海关申报，以此确定“进口”的界限。这种限定区内企业的报关方式，可缩小申报范围，避免多次申报，简化了手续，方便了进出。

——进出保税区的货物，统一使用规范化的报关专用单，并设计了“保税区进出口货物报关单”和“保税区运自或运往非保税区货物报关单”，这样有利于区别非保税区进出口货物的监管，也便于海关对保税区进出口货物的征税、统计等项业务。

——对生产企业加工生产进出口货物不再使用“登记手册”，采取总体合同核销办法，体现了海关对保税区实施最优惠、最简便的监管办法。

——获有关部门批准后，区内的外商投资企业可在仓

库内进行简单加工，区内企业可以委托非保税区企业从事加工业务。

——保税区内的企业、机构进口的自用物品，及保税货物和经加工的产品，如在区内企业转让、销售或移作他用，毋需事先经海关核准。

——进口料、件应自进口之日起一年内加工成品销往境外。如遇特殊情况，超过一年未加工的进口料、件，经海关核准，可予办理结转或延期手续，延长期限为一年。如逾期不能加工成品出口的，则按进口货物办理领证、纳税手续。这是根据保税区开展转口贸易经营活动的需要，参照“自由港”的特点，放宽了转口贸易的自由度。较长的储存期有利于国际转口贸易的顺利展开。

——下列物品可免领进出口许可证：

1. 从境外进口供保税区使用的机器、设备、基建物资、生产用车辆、交通工具和办公用品；
2. 为加工出口产品进口的原材料、零部件、元器件、燃料、包装物料；
3. 从境外进口供储存的转口货物；
4. 在区内加工运输出境的产品。

——保税区内企业或行政管理机构，经国家主管部门或保税区主管机关批准进口的货物，符合下列条件下，海关免征关税和工商统一税(产品税和增值税)：

- (1) 用于保税区建设所需要的机器设备和其他基建物资；

(2)保税区内企业自用的建筑材料、生产和管理设备、生产用燃料、合理数量的生产用车辆、交通工具、办公用品以及上述机器设备、车辆所需的维修零配件；

(3)保税区内行政管理机构自用合理数量的交通工具、管理设备、办公用品；

(4)保税区内企业进口专为生产出口产品所耗用的原材料、零部件、元器件、包装物料；

(5)复运出口的转口货物。

——保税区内企业出口保税区产品，免征出口关税和生产环节的工商统一税（产品税和增值税）。

三是人员出入管理方面。方针是简化手续，方便出入，依法管理，保障安全。扩大开放度，创造良好的投资软环境。

——前往保税区的外国人，可持护照、证件直接向我口岸机关办理登记手续，不必交照片，不需填表格，除交验有效证明外，不再交验其他有关证明等；华侨和港、澳、台同胞持有效证件，就可以直接往返于保税区；国内人员持有《保税区出入许可证》，就可以一次或多次通行，往返于保税区。如果外国人和华侨、港、澳、台同胞直接往返于保税区，可以不必签证，只需登记即可，大大简化手续，体现了保税区的开放政策。

——对出入保税区的人员和交通运输工具，无论是从非保税区进入保税区，还是从保税区进入非保税区的，或者境外直接往返于保税区的，都作了明确规定。如商务人

员可凭有效证明，交通工具凭保税区通行证，往返于保税区，互相衔接，有章可循，服务配套。

三、外高桥保税区发展途径

外高桥保税区规划面积 10 平方公里，首期开发 4 平方公里。

外高桥保税区首期开发区域包括四个方面：

——仓储区，面积 0.38 平方公里。

——管理中心和贸易区，面积 0.23 平方公里。

——加工区，面积 2.19 平方公里。

——生活区，面积 0.83 平方公里。

外高桥保税区作为浦东开发的一个重要而特殊的区域，其发展计划已纳入浦东新区社会经济发展的总体规划。主要发展转口贸易和仓储业、加工业及保税生产资料市场三种功能：

(一) 转口贸易和仓储业

转口贸易是外高桥保税区的主要功能之一。转口贸易亦称“中转贸易”或“输出贸易”，狭义上指商品生产国与商品消费国之间通过第三国所进行的贸易；广义上还包括以某地作为中转地的对外贸易。开展转口贸易的主要目的，是利用世界各地商品的地区差、时间差、价格差，获取贸易利益，并带动本国或本地区经济的发展。

外高桥保税区是以自由贸易区为模式建立的，进入区内的中资、外资企业都可以从事转口贸易活动。根据国际

惯例，外高桥保税区内可以开展四种形式的转口贸易：

1. 商品从生产国运往外高桥保税区储存或转运，再销往消费国；
2. 商品从生产国运入外高桥保税区加工后再销往消费国；
3. 商品从生产国直接销往消费国，但交易活动，包括贸易过程及手续由外高桥保税区的中转商进行；
4. 商品从我国国内的生产地运往外高桥保税区，经仓储、加工后再销往消费国。

除上述转口贸易形式外，外高桥保税区还可发展期货交易、单据买卖（买进再卖出）、变进口为转口、期权交易等多种形式的国际贸易活动。

外高桥保税区仓储业的发展，可利用保税区优惠政策和仓库租赁价格低廉优势，在国际市场货源充裕、价格看好的时购进物品和原材料，存在仓库内，利用各地需求和价格差别，看准市场，及时转口到国外和国内，发挥商品仓储“蓄水池”功能，发展仓储型转口贸易。

随着保税区仓储业的发展，国内各保税仓库、保税工厂与外高桥保税区联成体系，形成网络，扩大上海乃至长江三角洲的国际贸易和转口贸易。

（二）加工业

外高桥保税区重点发展的加工业项目是：

1. “两头在外”的“三来一补”项目或转口贸易过程中带来的仓储加工业务。

2. 促进我国现有企业技术改造，提高产品档次，扩大出口创汇的项目。

3. 适合国内外市场需要，引进国际先进技术的进口替代型项目。

在起步阶段，可以大量地发展和转口仓储相关的加工业务或“三来一补”项目。充分利用保税区优惠政策，上海雄厚的加工能力和科技基础，以及服务周到、交货及时，特别是劳动力充分、劳务便宜和土地使用费低廉等优势，大幅度降低生产成本，在区内增加附加价值，获得较大的利润，以积累经验和资金，推动保税区的开发和建设。具体办法有：

1. 进口国外原材料加工后再转运世界各地。
2. 进口元器件组装后再转销国外。在起步阶段，可利用保税区仓库（或简易仓库）兼厂房设立中转生产性企业，进口国外零件、元器件、初制品、半成品进行简单加工增值后再出口。其形式可以有：全部用国外生产的零部件进行组装、大部属国外生产的、加工国内小部配套部件组装和大部属国内生产的、从国外引进关键性部件组装等。
3. 购进国内初制品、半成品，利用国外先进技术，在保税区进行精加工，整理后再转销出口。
4. 将国外和我国出口商品在保税区内进行货物分级、包装、分装、挑选、贴商标等商业性简单加工，然后再转销出口。

（三）保税生产资料市场

在外高桥保税区设立保税生产资料市场,是适应浦东新区企业进口生产物资激增的需要,加快利用保税区优惠政策,改善浦东新区和整个上海投资环境的重要措施,也是保税区的主要功能之一。目前上海市政府有关部门已批准建立了外高桥保税区生产资料交易中心。有12家外贸公司和物资公司已进驻中心开展业务。

这个中心采取现货贸易、期货贸易、委托代理购销等多种经营方式开展业务。它的主要供应对象是:浦东新区内的所有企事业单位、浦西三个经济技术开发区内的企事业单位和上海的其他外商投资企业。它的经营范围有金属材料、木材、燃料、化工原料、机器设备、建筑材料、零部件、元器件、包装物件、交通工具、办公用品等。

保税区生产资料交易中心将产生以下五个方面的积极作用:

1. 引进国外市场竞争机制,开辟国内供货新渠道,搞活生产资料市场;
2. 减少中间销售环节,降低生产资料价格和企业生产成本,增强我国产品在国际上的竞争力,提高企业的经济效益;
3. 改善投资环境,按照国际惯例办事,促进外商在我国的投资热情;
4. 用户购买生产资料手续简化,交易简便,又可直接进入市场选购,大大方便了用户;
5. 培养我国生产资料业务人员在参与国际贸易和增

强竞争能力等方面将起到积极的推动作用。

随着市政基础设施陆续建成投产使用,各项优惠政策实施到位和管理制度日趋完善,外高桥保税区作为浦东新区“特中之特”的龙头作用和转口贸易、仓储加工、保税市场功能将得到充分发挥,并将在三个方面给上海带来转口效益:

1. “外国——外高桥——外国”的顺流转口。如把东南亚产品经外高桥转口往东南亚以远的国家和地区,或把从东南亚以远的国家和地区的商品由外高桥转口销往东南亚,或把从日本经外高桥至他国的商品转口对流衔接起来。由于外高桥保税区地处这些运输线的中点,与运输流向一致,为顺流转口,不增加运输成本,且可利用外高桥劳动成本和仓储费低廉的优势,吸引国外商品在此转口,获得转口效益。
2. “内——外高桥——外”的顺流转口。90年代长江流域外向型经济的迅速发展,将会形成大量的商品出口,但亦会受到内河航运与江海衔接、出口交货期、产品款式、包装等因素的严重制约,外高桥可利用其地理优势和保税政策优惠条件,发展包装、印刷、组装等相关行业,提高原出口产品的附加价值再出口。
3. “外→外高桥→内地→外”的返流转口。90年代长江流域的三资企业、出口企业将发展很快,所需进口原料、零部件和元器件也会相应增加,现在各地已设有为数众多的保税仓库。在外高桥保税区与各地保税仓库之间形成保税

运输，并建立保税货物的现货市场和期货市场，外高桥和长江流域的三资企业、出口企业都能够从降低交易成本中获益。

总之，作为全国开放度最大的自由贸易区，上海外高桥保税区的开发建设必将带动上海、长江三角洲乃至长江流域外向型经济的迅速发展。

（原载《解放日报》1992年4月26日第六版）

内地要善于利用浦东政策

1992年4月15日晚7时，参加长江沿岸中心城市经济协调会第6次会议的上海代表团，在东湖碧波宾馆举行记者招待会，回答了武汉地区新闻记者提出的有关浦东开发开放问题。

记者：如何认识浦东开放政策的优惠性？

上海市浦东开发办公室副主任黄奇帆：中国原有的5个特区的各项优惠政策，浦东新区都在实行。可以说，浦东新区就是中国的第6个特区。但为什么不叫特区而叫新区？是因为它有5项新政策：

1. 允许外国企业在浦东新区搞商业，开办百货商店、超级市场。最近，中日合资上海第一八佰伴有限公司已获批准，这是中国第一个中外合资的大型零售商场。
2. 特区一般只允许在特区范围内开办银行、财务公司、保险公司等机构；而浦东开放，外国金融可以在整个上海市范围活动。
3. 和深圳一样，上海市可在中央核定的额度范围内自

关于私营企业和非生产性三资企业的税收政策问题

浦东开发的优惠政策是上海浦东发展战略的重要组成部分。四年来，浦东新区在市政基础建设、重点小区开发、吸引内外资投入以及各类市场的培育等方面所取得的成绩，无一不是与优惠政策的贯彻运用有着密切的联系。作为开发建设向纵深发展的基础动力，其政策的内涵应该更加全面和协调。

特区现行政策中，所有企业的所得税税率都是15%，而且还有一些减免优惠。浦东新区目前只有生产性三资企业、国营和集体内资企业可以享受15%所得税率，私营企业和非生产性三资企业仍然执行30%所得税率。

江泽民总书记和李鹏总理在最近视察浦东时，再次强调要保持浦东政策不变，并且明确提出浦东新区应该执行特区的政策，向特区政策靠拢。

根据这些指示精神，比照特区的做法，我们可以把私营企业视作内资企业，对新区范围内的私营企业和非生产性三资企业，均实行15%的企业所得税率。这对公平税

赋，加快浦东新区的经济发展，会起到重大的推动作用。为此，新区财税局及有关部门要研究落实私营企业和非生产性三资企业的税收政策问题。

1. 凡在新区的私营企业，其所得税率改为15%。对于其中的高新技术企业、出口创汇企业、产业结构较好的企业，以及归国留学生创办的企业，还可给予“一免二减”或“二免三减”的政策优惠；私营业主的个人收入用于扩大再生产的，可免交个调税。
2. 在新区的非生产性三资企业的所得税率改为15%；对注册资金600万美元以上，经营期10年以上的，可给予“一免二减”的优惠。
3. 以上两项税收政策，均从1994年1月1日起执行。对于享受减免优惠的私营企业，由经贸局列出产业范围，经确认后，其税收由财税局征管。
4. 由综规局商浦东海关，对私营企业在企业内投资使用的设备进口，同样给予进口免关税优惠。对私营企业受让土地使用权的，也一视同仁。
5. 由财税局牵头组织，管委会办公室和经贸局配合，在6月上旬分别召开有关单位的座谈会，进一步宣传保持浦东政策不变的措施和具体内容，同时推出对私营企业和非生产性三资企业的税收政策。

（在浦东新区税收政策专题会议上的讲话，
案务汇录于1994年5月）

五种良性循环机制逐步形成 浦东新区房地产业前景广阔

浦东新区的开发是一个城市化过程。作为与上海繁华市中心外滩仅一江之隔的处女地,它的开发又是土地资源充分利用的过程;处于上海重构金融、贸易、经济中心的重要时刻,它的开发又是第三产业活动空间形成的过程。因此,浦东新区的开发、开放,一开始就把房地产业作为新区经济发展的支柱产业进行启动。短短两年时间,上百幢30层以上的金融、商业、贸易大楼确立了项目,有的已经动工;外高桥、金桥、陆家嘴、张江四个不同功能的市级重点小区成片批租开发;上百平方公里的农田实行了预征。浦东的开发、开放显示了房地产业兴市的巨大动力,房地产业已成为国内外投资者在浦东新区投资的最“热门”项目,呈现出全面发展的态势,展示出良好前景。笔者拟就上海浦东新区房地产业在发展过程中,已经或正在逐步形成的五种良性循环机制,发表一些自己的见解。

一、土地预征和实征相结合,实现土地收益增值的良性循环

浦东新区现有土地 350 平方公里,其中已划为市区部分的为 42.18 平方公里,此外 300 多平方公里的土地还是农村地区。因此,开发浦东的一个首要任务就是变农村土地为城市土地,变农业用地为城市建设用地。显然,转变土地的所有制性质以及使用性质就成了开发、建设的必要前提。

根据浦东新区开发的进展需要,浦东新区采取了实征与预征相结合,近期需求与远期需求相结合的办法。实征土地以满足近期开发的需要,预征以满足土地储备、地价控制、规划管理的需要。

在浦东新区城市化地区 200 平方公里规划区范围内实行分期土地预征,是浦东新区开发、开放中一项富有创新意义的重要动作。它是按现行的土地补偿标准的 30% 进行费用支付,土地仅以实有耕地面积计算,非耕地、宅基地不支付预征费用。通过预征,在土地使用权和使用性质不变的情况下,实现了土地所有权、管理权的转换,使之纳入城市土地管理的范围,从而有利于对土地进行规划管理、建筑管理,避免了二次动迁的费用,降低了开发成本。同时,由于预征支付了 30% 的土地补偿费,到实征时则可按预征之日的计费标准,补足 70% 的余额,从而有效地控制了征地费用上涨的趋势;并使土地因开发而带来的增值效益较多地留在国家手中。再者,预征又成为实征工作的前序准备,为实征土地打下了基础,从而加速了今后实征

工作的进程,使之适应于开发进程的需要。

根据市政府的要求,浦东新区集体所有土地首期预征范围为 107 平方公里。第一阶段,对 9.51 平方公里的三个重点开发小区的启动土地先行预征、实征,其中实征部分为 3 平方公里。第二阶段,再预征近 100 平方公里土地。通过这一系列的工作,形成了一个“预征而控制征地费用→实征而产生土地效益”的循环圈。与之相适应的是预征土地所有制性质的转变,土地使用性质的转变,以及生地到熟地的转变。

二、土地资本和现金资本相结合,实现土地滚动开发的良性循环

作为城市土地,它产生财富的途径已不是自然的生物、化学过程,而是作为建筑地段,作为城市经济、生活的空间载体发挥其价值。因此,要使实征的土地变成具有产业价值的不动产,使之成为城市财政的主要源泉,就需要在土地上投入大量资本。在上海,对成片批租的土地进行开发的投资是巨大的。1 平方公里的征地动迁费约需 1.5 亿元,而进行“七通一平”还需再投入 1.5 亿元,这样,如果要浦东新区几个市级开发小区分期批租的 9.51 平方公里的土地进行实征、开发,至少需要 30 亿元,要财政拿出这笔拨款是不可能的,向银行大量贷款也是不现实的。为解决这个问题,浦东新区采取了财政投入取得土地资本,再通过土地资本与企业社会资金相结合的办法,实现土地滚

动开发的良性循环。

首先，政府向金桥出口加工区开发公司、外高桥保税区开发公司、陆家嘴金融贸易区开发公司成片出让土地，采取了财政投入，支票转让，土地到位，收入上交，形成财政资金“空转”循环的方式。这样，土地使用权发生转移，公司获得了土地，但是市财政并没有发生多支的问题，这也是浦东新区房地产开发上的一大特色。

三个公司的土地使用权形成了各有几亿元的注册资本，但如果 没有实际的资金，就无法进行土地实征、动拆迁以及七通一平，这就需要以银行的金融资本实力与开发公司的土地资本实力结合起来，组成合资公司。这样，既取得了实际开发的启动资金，又大大增强了企业的实力。

此外，银行和非银行金融机构还直接投资房产项目或为新区房地产项目提供贷款，以多种方式支持浦东房地产的发展。而金融对房地产的态度，历来是房地产市场盛衰的最敏感的“晴雨表”。浦东新区土地资本与金融资本大规模的深层次结合，正鲜明地标志着浦东新区房地产市场看旺的好势头。这样就形成了一个“以土地吸附资金→以资金提升土地价值→土地更大规模吸附资金→浦东新区不动产迅速升值”的循环圈。

三、土地资源管理和土地资产管理相结合，实现投入和产出的良性循环

浦东新区城市化的发展过程，伴随着巨大的开发投

入。这些投入主要表现在三个方面。

第一是政策投入。中央给予浦东新区的一系列优惠政策，都会带来可观的开发效益，是具有巨大“含金量”的政策。它的实施必然激发内外资对浦东新区土地的需求，从而提升浦东土地的价值。这就是政策投入的“磁场”效应。

第二是浦东新区在1995年之前，就将完成包括道路、桥梁、码头、电厂、水厂、通讯、排污等十大工程和其他一些市政配套工程。这些工程所到之处，以及工程作用力所波及之处，地价也会明显提升，这就是大市政投入产生的“乘数效应”。

第三是各类项目的投入。这些项目包括金融、工业、房地产等方面。据匡算，“八五”期间，浦东新区纳入国内固定资产投资计划的各类社会经济项目共计约300亿元人民币。这些项目的投入、建设，都会大幅度提升土地的价值，并对周边地区产生“扩散效应”。

浦东新区的各类开发投入，将迅速改变浦东新区的投资环境和企业营运环境，从而使浦东新区土地不断升值。这就要求政府把土地资源管理与土地资产管理紧密结合起来，科学度量土地的增值量，合理分配土地的级差收益，确保开发投入与开发产出之间的平衡协调。可以由土地发展(控股)公司代表市政府统筹和调控新区的土地，管好由于三大投入提升地价的地块，适时出让，回收投入。同时确保政府土地股权升值的合理分配，以形成“开发投入→土地增值→开发产出→再投入”的循环圈，实现浦东开发投

入与产出的总平衡。

四、浦东和浦西相结合，实现东西土地合理配置的良性循环

由于历史的原因，浦东与浦西虽是一江之隔，但它们之间的土地价值高低悬殊，落差甚大。对浦西而言，亟需寻求新的发展空间，亟待进行土地使用结构的调整。对浦东而言，能为浦西的松动、疏解、改造提供新的发展空间。但新区开发亟需投入大量的资金。这样，浦东、浦西之间就有必要进行优势迭加、优劣互补。浦西的老市区的土地用途就应该进行调整，特别是南京路、淮海路、外滩等黄金地段的土地用途更应率先置换出来，用以发展金融、商贸业。原来的工厂、住宅可根据情况，部分疏解至浦东地区。置换的土地可以进行土地批租，从而加大土地使用制度改革的分量，从批租中获得明显的增量效益，取得可观的批租费用，以及金融、商贸、办公楼的租金。这笔钱可以用于浦东新区的开发，作为开发资金的一个重要来源。

通过浦东、浦西间的土地置换，来实现浦东、浦西土地用途按土地商用系数高低进行合理配置，改变“好地贱用”以及“开发资金短缺”的矛盾。同时，它可以使老区得到改造，新区得到开发，上海的城市和经济结构得到调整和升级。再者，它还体现了浦东开发依托浦西、带动浦西的“东西一体”原则，有利于东西间的协调发展。这种母城与新区相结合，东西联动的做法，也是浦东新区开发中有别于其

他经济特区和沿海开放城市的一个明显的特色。从而形成了一个“新区开发→松动、疏散、改造老市区→老市区置换土地批租→获得土地批租收益→推动新区的开发”这样的一个循环圈。

五、土地批租与土地抵押相结合，实现房地产开发的良性循环

房地产项目具有投资量大、周期性长、风险度高的特点。因此，房地产项目的投资者一般不会完全靠自己的资金去进行房地产的开发、经营，尤其是在浦东新区开发中，所兴建的项目要求标准高，至少相当于国际上 90 年代中期的水平。这样，一幢楼的投入需要上亿元的人民币。而且，浦东新区的国有土地已转为有偿使用，在进行房地产项目前都要通过投标、拍卖、协议等方式有偿获得土地，这同样需要支付相当数额的出让金。因此，房地产的投资者必然要求银行发挥信用的中介作用，以银行信贷聚集资金，保证房地产开发建设的资金投入持续而稳定。

除了房地产开发者需要以银行为中介，以此支持项目进展外，要把建设好的房地产销售出去，也同样需要通过银行为中介。前者是对房地产开发者在房地产建设中所需资金的贷款，属于与房地产供方有关的信贷；后者是对置业者，也即买家提供的贷款，以融通置业所需的拨款，是与需方有关的信贷，这两方面均需开展以抵押、按揭为特征的房地产信贷。

浦东新区房地产的发展，必须以改革领先，进一步开放金融业务，推行房地产抵押、按揭的信贷形式，使房地产的经济运行纳入国际惯例的轨道。最近，建设银行上海分行推出了全方位的土地抵押贷款和房地产抵押业务，这些业务适应了发展的需求，有待在浦东新区各商业银行中推广开来，以此支持内外商到浦东新区投资房地产业。

这样，浦东新区的房地产项目就能进入一个“以资金购置房地产→以房地产抵押、按揭获得资金→以资金再投入购置房地产”的循环圈。随着这一循环圈每一轮的运转，相应的是房地产开发项目的增加，规模的扩大，建筑群体的涌现。另一方面是房地产市场的培育、发展和交易量的增长。

浦东新区的开发、开放已历时两年，在短短的两年时间内，浦东新区的房地产发展已出现良好的势头，实现了或正在实现着五大转变，进而形成五个经济运行的循环圈。要使五个循环圈灵活地运转起来，还要做许多具体的工作，但它已经预示着浦东新区房地产发展的广阔前景，记录下浦东新区房地产向支柱型产业过渡中的轨迹。

（原载《解放日报》1992年10月19日）

统一规范的土地管理 多元高效的开发机制

浦东新区是一片投资的热土，新区规划和土地管理一直是人们关注的热点。新区管委会副主任黄奇帆就新区规划、征地、农民安置、补地价等方面，回答了记者提出的一些问题。

关于新区规划

问：黄奇帆同志，您分管新区规划和土地管理工作，能不能概括地谈谈在规划、土地和管理上，新区管委会具有哪些职能或职权，是不是可以“东事东办”了？

答：新区管委会成立后，按照市政府授权，新区内凡涉及到土地的征用、合作、批租方面的事项均由新区管委会统一管理，自行审批和发证，所有建设项目的用地选址规划和建设工程规划等也均由新区管委会统一审批和发证。目前，经过一段时间的工作，已就上述管理事权与原三区两县和市有关部门交接完毕。今后，凡各有关投资方办理上述业务，可直接与新区管委会所属机构联系，不必再往

浦西跑了。

问：听说浦东新区内由于多种原因，规划工作跟不上发展需要，经常出现一些项目要进来，但却拿不出规划依据的情况。请问新区管委会将采取哪些措施来抓好规划？

答：新区管委会统一行使规划管理权之后，将从三个方面扭转规划工作上的被动局面：一是对一些具体的规划方案，要打破一家独揽的格局，大胆地放到社会上去，以委托或招标的方式通过中介机构和各类规划事务所来参与制订。今后，新区将大力发展一批多种所有制、多种专业门类的设计师、规划师事务所。二是要加快项目规划的审批进度。凡一般项目，只要符合整体规划和技术规范，两周之内即可发证。三是对重点地区的详细规划要集中力量攻关。我们将争取在3个月内（今年6月之前）完成小陆家嘴地区、外高桥保税区二期、杨高路两侧、龙阳小区等重点区域的详细规划。

关于征地农民安置

问：加快新区开发的关键之一是要做好征地农民的安置工作。今后你们在征地农民的安置上有何新招？

答：随着新区土地开发进程加快，的确需要妥善做好征地农民的安置工作。浦东新区内征地农民的安置大致有以下三大类，一类是市政基础设施建设项目征地农民安置；一类是新区重点开发小区建设征地农民安置；一类是乡镇企业和乡镇发展征地农民安置。从目前情况看，前二

类安置工作相对做得较好，问题较大的是第三类，即有些乡镇把土地拿出去和别人合作了，但安置问题却没有很好地解决。

新区管委会全面接过土地管理工作之后，目前拟采取三条措施解决上述问题：

1. 对所有的项目用地实行征地劳力安置许可证制度，并凭此证办理征地手续。今后凡没有解决劳动力安置的项目，新区劳动管理部门均不对其发给劳动力安置证书，因此，也一律不得办理征地手续。

2. 多方设法开拓劳动力安置渠道。这方面除继续办好各类劳动服务公司，筹建新区劳动服务总公司，促使用地单位尽可能安排一些劳动力之外，我们将采用国有资产投资公司对部分乡镇企业参股合资的形式，增强乡镇企业的实力和技术开发能力，从而提高其对被征地农民的吸引力。

3. 对过去新区内遗留下的未安置好的征地农民，要组织原征地单位和乡政府做好这些农民的安置工作。

关于“补地价”

问：这次你们和华夏公司、东辉公司举行的仪式叫“补地价仪式”，请问什么叫“补地价”，为什么要“补地价”？

答：所谓补地价，就是按照国家有关法规，由原以其他各种方式取得土地使用权的用地单位，向政府补交土地出让金。

为什么要补地价呢？我们知道，我国的土地有两种所有制，一种是国家所有制，一种是农村集体所有制。对于国有土地，市政府在1990年8月颁布的法规中明确规定：“浦东新区内的国有土地实行有偿使用”（即用地单位必须通过土地使用权出让、转让方式和交纳土地使用费方式，才能取得土地使用权）。对于农村集体所有制土地，虽然国家规定：农村集体组织以集体土地单独或与其他企业共同举办合营企业，可按国家有关法律规定办理征地手续，也可将土地使用权折价作为出资，参加经营。但国家又规定：上述土地凡“不是通过出让、转让等有偿使用方式所取得的土地使用权不得转让、抵押和出租”。简单讲，即根据上述法律规定，浦东新区内城市化地区由国家预征了的土地以及农村地区凡涉及到土地使用权转让、抵押、出租等内容的建设项目如别墅、商住楼等，理所当然地都应纳入有偿使用的范围。

由于华夏公司、东辉公司原在浦东新区内通过与乡、村合作等方式取得的土地将主要用于建造别墅和商住楼等涉及到以土地使用权的转让、出租为目的的项目，所以必须向政府补交土地出让金（或补地价）。否则，将来就是房子造好了，也不能出售或出租。

所以，通过补地价，对于企业来说，他们取得了用地上的法律保障，经营起来可以更放心了；而对政府来说，也避免了土地收入的流失（仅上述两块土地通过补地价，政府已可增加收入1.5亿元）。

关于土地开发

问：刚才听您对几个具体的问题介绍了情况，下面能否请您谈谈新区今后在土地开发管理上的总体构想。

答：新区土地管理和土地开发上的总体思路以一句话来表达：就是要逐步形成统一管理、多元开发的新格局。所谓统一管理，即我们要看到土地是新区最宝贵的资源，是社会主义市场经济条件下最有力的调节手段，政府一定要统一把土地尤其是土地的一级市场牢牢地管起来。一定要严格按规划要求、按项目内容、按法律规范调控好土地的供求和管理好土地市场。

所谓多元开发，就是要充分调动各方面的积极性，共同参与开发，共同分享开发利益。黄菊市长在政府工作报告中提出，浦东新区到2000年要完成100平方公里土地的开发任务。根据上述要求，去年我们已对城市化地区的大部分土地进行了预征。今年在已预征的土地范围内要进一步形成三大梯队、多元开发的新格局。即除四个重点小区已由各开发公司统一开发外，其余土地将主要由浦东土地控股公司统一组织和吸收外资、内资进行开发和经营（包括与有关乡村组建联合开发公司等）。这样，在整个浦东新区内，就会初步形成以重点开发小区为第一个层次；以土地控股公司率众多联合开发公司为第二个层次；以非城市化地区内一乡一点为依托的开发公司为第三个层次的多层次、多组合、多元化的开发格局。这样，浦东新区将会进一步形成新的开发浪潮，促进整个新区开发“一年一

个样，三年大变样”。

（原载《解放日报》1993年3月25日第二版）

促进土地的规范管理和多元开发

一、建立规范化的土地市场的意义

土地是人类的生息之母，是社会主义市场经济条件下最有力的调节手段。在浦东新区进行大规模开发建设的今天，土地已成为一掷千金的宝贵财富。

江泽民、李鹏等中央领导同志都曾多次作过指示，要珍惜土地，开发利用好土地资源，不要乱圈地，盲目地搞开发区。黄菊市长也多次提出，浦东新区要尽快建立土地管理机构，并对新区土地使用情况进行一次全面梳理。根据中央和市领导的要求，新区管委会成立以后，新区综合规划土地局就率先挂牌运行，并当即进行了“锦绣河山”别墅项目补地价的签字仪式，使新区在加强土地管理工作方面有了一个良好的开端。上个月，又与上海华夏公司签订了土地使用权出让合同，补征了土地出让金。

补地价这项工作不是我们的创造发明，也不是新区的土政策，而是在规范土地市场过程中，依据国家有关法

规，应该抓和非抓不可的工作。众所周知，我国的土地有两种所有制，一种是国家所有制，一种是农村集体所有制。对于国有土地，市政府在1990年8月份公布的法规中就明确规定“浦东新区内的国有土地实行有偿使用”。对于农村集体所有制土地，国家也规定了“凡不是通过出让、转让等有偿使用方式所取得的土地使用权不得转让、抵押和出租”。简而言之，根据这些政策、法规的规定，浦东新区内城市化地区由国家预征了的土地以及农村地区凡涉及到土地使用权转让、抵押、出租等内容的建设项目如别墅、商住楼等，都应纳入有偿使用的范围，一些原来以其他各种方式取得土地使用权的用地单位，理所当然地应向政府补交土地出让金。否则，这些项目将来就是房子造好了，也不能出售或出租。

也有人担心，我们对一些项目采取“补地价”的措施，会不会影响到浦东新区的投资环境？我说不但不会，而且会使投资者更加放心，有了土地使用的法律保障。这样做，对投资者来说，减少了不必要的损失和麻烦，对政府来说，也避免了土地收入的流失。因此，我们一定要统一把土地，尤其是土地的一级市场牢牢地管起来，使其规范化、法制化。

二、新区土地开发管理的现状

浦东新区的开发是一个城市化过程。作为与上海繁华市中心仅一江之隔的处女地，它的开发又是土地资源充分

利用的过程。因此，浦东开发一开始，就把房地产业作为新区经济发展的支柱产业进行启动。

在短短的三年时间内，房地产业已成为浦东新区最热的投资门类，广大中外投资客商格外看好浦东这块黄金宝地，纷纷在这里购地兴业。到目前为止，新区内已有上百幢30层以上的金融、商业、贸易大楼确立了项目，有20多幢大楼已经开工建设；外高桥、金桥、陆家嘴、张江等几个重点开发小区进行成片批租开发；上百平方公里的农田已经实行了预征。单1992年，浦东新区一级市场就批租土地29幅，出让总面积为15.18平方公里。今年新区管委会成立以来，又批租了6幅土地，出让总面积为6.37平方公里。到目前为止，新区批租土地共39幅，出让总面积达30.56平方公里。应该说，发展的势头相当好。

但是，我们也要清醒地看到，由于浦东新区管委会成立以前，浦东新区处于三区二县分散管理的状态，没有形成一个统一的行政管理体制。因此，在土地批租和土地管理工作方面，难免出现了许多重复和不协调。由于缺乏统一的管理，一些单位在运用土地时做得不太规范、不合政策，有的没有按照规划去办，不符合总体的规划要求；有的没有执行正常的审批程序，不领取土地使用证书；有的没有按照“按项目给土地”的原则进行批租用地；有的是由于有关政策配套的滞后，使一些一无资金、二无人才、三无计划的公司进入了房地产市场；有的甚至干脆什么手续也不办，为了个人或小团体的利益，进行乱搭乱建。还有一些单

位在土地征用过程中，单纯地追求经济利润，在劳动力的安置、养老、动迁、生活补偿等方面不加以解决，群众的意见非常大，造成了社会的不安定因素。同时，大量不符合规划的项目用地出现，也影响了一些重点区域的开发，影响了浦东开发开放的速度。

三、当前在土地开发管理方面应采取的措施

为了使浦东新区的土地开发管理工作，纳入规范化的轨道，并做到依法进行，逐步与国际惯例接轨，在当前必须强化和抓好四个方面的工作。

第一，以“补地价”为抓手，对新区用地情况进行全面的梳理。凡是过去以土地合作形式搞的别墅项目，以及将原工业用地转换为商贸用地的项目，都要进行补地价。做到集体所有的土地，一旦预征后就不得自行转让；原无偿划拨的集体土地，在其性质变更后都应纳入有偿使用的轨道。以管住新区土地的一级市场，理顺土地收入的分配机制，保证新区开发资金的后续投入。新区综合规划土地局将在近期内对 10 块项目用地办理“补地价”手续。

第二，加快新区规划编制审批进度，加强对重点规划区域的控制与管理。对一些具体的方案，要打破一家独揽的局面，大胆地放到社会上去，以委托或招标的方式通过中介机构和各类规划事务所来参与制订。对一般项目，只要符合整体规划和技术规范，2 周之内即可发证。同时，要集中力量加快重点地区详细规划的编制，在今年 6 月底之

前要完成小陆家嘴地区、外高桥保税区二期工程、杨高路两侧以及龙阳小区等区域的详细规划。

第三，实行征地劳力安置许可证制度，妥善处理好征地农民的安置工作。新区管委会已经决定，对所有的项目用地实行征地劳力安置许可证制度，并凭此证办理征地手续。今后凡没有解决劳动力安置的项目，新区将不再发给其劳动力安置证书，也就一律不得办理征地手续。对过去遗留下来的征地农民安置工作，要多方设法开拓劳动力安置渠道，除继续办好各类劳动服务公司之外，我们还将采用国有资产投资公司对部分乡镇企业参股合资的形式，增强企业实力，从而提高其对被征地农民的吸引力。

第四，成立新区土地检查大队，加强对土地市场的管理和调控。我们一定要严格按规划要求、按项目内容、按法律规范调控好土地的供求，管好土地市场。要对得起我们的子孙后代，不要把这块漂亮的衣料给裁坏了。新区土地检查大队成立以后，要对重点开发区域以及杨高路两侧等重要路段，实行严格的控制和全面清理，对乱搭乱建的临时建筑物或违章设施要限期拆除，对有碍重大市政工程的问题要加强协调，必要时辅之于行政和法律手段，以保证工程进度的正常进行。

第五，实行多元开发，形成一个多层次、多组合、多元化的土地开发新机制。

所谓多元开发，就是要充分调动各方面的积极性，共同参与开发，共同分享开发利益。黄菊市长在今年的政府

工作报告中提出，浦东新区到本世纪末要完成 100 平方公里城市化地区的土地开发。这个任务是相当艰巨的。为了达到这一目标，我们必须在新区内形成一个多元开发的竞争机制，即以重点小区的统一开发为第一个层次；以土地控制公司统一组织和吸收内外资在新区国有化土地范围内进行开发和经营为第二个层次；以非城市化地区内一乡一点为依托的乡镇企业的经营发展为第三个层次。随着这种多元高效的开发机制的建立，浦东新区将会形成规划布置合理、市场规范有序、管理高效公正的土地开发状态。

浦东开发是一个引起全世界瞩目的跨世纪工程，我们要珍惜这个机遇，把握好这个机遇。浦东的开发开放就是一部交响乐，我们有责任把这部雄壮的交响乐演奏好，让那和谐动听的乐声传遍全球。

(在土地检查大队成立大会上的讲话，
案务汇录于 1993 年 4 月)

浦东房地产管理形成规范化

浦东新区管委会自成立起，就把加强土地和房产市场的管理放在重要的位置上。从预征土地到一级市场批租出让，从二级市场转让到房地产市场交易等，初步形成了一套规范化、法制化的管理模式。特别是去年一年中，在中央宏观调控的大背景下，对过去几年中已转让或合作用去的 3.6 万亩土地进行了补地价，避免了国有土地资源的流失。他们的做法，得到了市委书记吴邦国的充分肯定，认为浦东对改变土地使用性质的地块采取统一补地价的措施，取得了很好的效果。为此，记者采访了新区管委会分管土地规划工作的副主任黄奇帆。

问：目前浦东新区的房地产开发情况如何？新区管委会是如何进行有效管理的？

答：新区国有土地，已全部实行有偿使用，并且严格按照规划、带项目、批土地。通过对房地产开发的宏观调节，管好土地一、二级市场，土地开发秩序良好；各类用地结构合理，基本没有空晒地皮和“炒地皮”的现象。

在宏观管理上，我们采取了五条措施：

第一，实行土地预征，控制土地潜在效益。所谓预征，就是不改变其使用权和使用性质，而把这部分土地由农村集体的所有权和管理权转变为国家所有、国家管理。这种做法能有效地控制征地费用的上涨，有利降低开发成本，能将开发建设带来的部分土地级差增值效益留在国家手中，到目前为止，我们已进行了两次土地预征，预征面积约130平方公里。

第二，国家投资成片开发，控制土地一级市场。在浦东新区，成片土地的开发建设，基本是由市政府和新区管委会投资进行的。国家以财政资金投入国资开发公司，并把成片土地批租出让给这些开发公司。由这些国资公司组建合资企业或股份制企业，进行“七通一平”建设，然后再转让。目前，新区有六家国有开发公司，成片受让的土地近50平方公里，其中三分之一土地已经完成开发。

第三，按规划带项目批土地，规划土地二级市场。所有内外商投资的项目，都必须符合新区的总体规划。对没有具体的项目，或者项目不符合规划的，我们都不批土地。对于拿了土地，但项目迟迟不开工，资金长期不到位的，我们就收回土地。实行这一政策后，有效地防止了“炒地皮”、“晒地皮”等不健康现象。

第四，实行补地价政策，防止国家土地资源的流失。我们按国家有关法律法规，把城市化地区内由国家预征的土地，以及农村地区涉及土地使用权转让、抵押、出租等内容

的商业性建设项目用地，都纳入有偿使用的范围。凡没有支付出让金而取得土地使用权的，都要补交出让金；凡改变土地使用性质的，都要按级差地租补地价。去年通过补地价，政府已追回了10亿元的土地收益。

第五，加强对房地产市场的宏观调节。我们通过强化征收房地产交易税费，政府收购微利房，建立房产交易场所，市政公建配套设施的规划控制等，调节好房地产三级市场。目前，新区的各类住宅房结构基本合理，商品房、动迁房和微利房的比例为4:3:3，满足了开发建设用房的需求。

什么情况下需要补地价？

问：刚才您讲到新区实行补地价政策，什么情况下需要进行补地价，对此大家都很关心，您能不能再介绍得具体一点？

答：完全可以。对于国有土地，市政府在1990年8月颁布的法规中就明确规定：“浦东新区的国有土地实行有偿使用。”对于农村集体土地，国家规定：“不是通过出让、转让等有偿使用方式所取得的土地使用权，不得转让、抵押和出租。”浦东开发三年多来，由于种种原因，一些投资者未通过出让或转让的方式取得了土地使用权。因此，新区管委会在市委、市政府的支持下，对他们进行了补地价，实际上就是补办土地批租手续，补交土地出让金。这就叫补地价。

这里需要说明的是，并不是所有已经取得土地使用权的单位都要补地价的。对于非盈利性的项目，如学校、医院、公益性文化、体育、福利设施、建造职工住宅或解困房以及市政基础设施建设等，我们还是按国家规定划拨土地，不要补地价的。在建的东方明珠电视塔、刚开工的进才中学和上海儿童医疗中心以及十大基础设施工程等，都属于这类用地。我们所讲的补地价主要是指商业性、盈利性项目，大致在五种类型情况下会发生补地价：

第一种是已取得合法的土地使用权，客商在设计过程中需要提高容积率，而又得到规划许可的，对提高的那一部分要补地价；

第二种是改变土地使用性质的，如原来受让土地时是搞工业项目，现改为商贸或商品房项目，在符合规划的前提下，按改变后的用地性质补足差价；

第三种是对原来以合作形式取得的农村土地，在使用中，如果把项目用于转让、出租或抵押时，就必须办理批租手续，补交土地出让金；

第四种是原来以划拨方式得到的国有土地，如果改变了用途，如工厂变成了宾馆商厦，或者以土地作资本同外商合资搞第三产业项目，这就要求变无偿使用为有偿使用，补交地价；

第五种是把原来用于建设解困房、动迁房的划拨用地，改为造商品房的，也要按批租手续补地价。

对于属于上述五种情况的，是必须要补地价的。如果

不补地价，则不准其建设施工，或不准销售转让。这就是说，我们在执行补地价政策时，是坚决的，目的是在浦东新区建立一个公正、公平、公开的土地市场，使国有土地的效益不致严重流失。

用什么方式补地价？

问：新区有哪些具体的补地价方式？

答：在具体操作中，我们补地价的办法是有弹性的，以利于调动投资者的积极性，保持房地产市场好的发展势头。我们从实际出发，根据不同情况，采取灵活多样的补地价方法。一是以现金补地价，内外资企业按市场调剂汇率支付美元或人民币，一次付清有困难的，可以分期付款；二是以实物补地价，把应补交的出让金折价成熟地或微利房交给政府；三是以国家股权补地价，把应补地价折成国家股权，作为新区国有资产投资管理公司投资参股。

再要说明一点，有的同志误听传闻，以为补了地价还要交一定比例的微利房，这是不对的。事实上，两者只需具其一，补交地价后，就有了土地的合法使用权，不再需要交微利房。另一方面，使用划拨土地建造商品房的企业如交了一定比例微利房和公建配套费，就不再补地价。

问：从您的介绍中了解到，浦东新区的土地房产开发，是严格按国家的法律法规办事，没有乱开发、乱圈地的现象。作为 90 年代全国改革开放重点地区，你们在这方面树立了良好形象。但也有人担心，你们这样做会不会造成地

价上涨，影响投资环境，把投资者吓跑。您对此是怎么看的？

答：我认为，这种担心是没有必要的。去年，到新区来投资的外商不但没有吓跑，还大幅度增长。1993年，新区共批准外商投资项目890多个。这个数字，是前三年引进外资的总和。协议吸收外资17亿美元，比1992年增长32%。目前，新区已有一批世界著名跨国公司、集团在浦东投资办厂、购地置业。去年，新区共签约出让土地57幅，面积4600多万平方米。这些事实就可以说明，浦东新区的投资环境是好的，它正越来越成为外商投资的热土。

浦东新区的土地价格并没有因补地价而上涨。新区目前的土地价，是按市里规定的标准执行的，根据不同的用地性质和不同的土地级差，划分成七个等级，最高的约为每平方米2000美元左右，最低的约为每平方米20美元。在土地开发的管理中，我们非常注意不要让地价过快增长，采取有效的调节手段，使得同等级的土地价格基本保持平衡。我们所采取的补地价措施，并不是在已经付足的出让金上再加一块。投资者补交的是本来应付而没付的出让金。这部分钱本来就是国家应收而没收的土地效益。因此不存在补地价引起地价上涨的问题。可以说补地价只是抑制了“炒地皮”的行为，对真正的投资者并没有影响，更不会让他们吃亏。

问：在新的一年里，新区管委会对于加强房地产管理，有些什么设想和措施？

答：在新的一年里，我们要按照市场经济运作的需求，进一步搞好新区的房地产开发，使之成为带动金融业、交通运输业等第三产业发展的支柱产业。

第一，在土地开发方面，要研究制订新区国有土地有偿使用实施细则等政策法规，建立新区土地基准地价；在土地二级市场逐步推行拍卖、招标等批租方式，进行公开、公平、公正的竞争，对低于基准地价出让的土地，由政府实施优先收购。

第二，根据国家有关法规，进一步规范房地产交易市场，将现有的市场办成房屋交换、交易一体化、签证、公证登记一条龙服务的交易场所，进而带动新区整个房地产市场的发展。

第三，加快住房制度改革的步伐。逐步实现公房商品化、自有化，还要充分发挥新区住房公积金运筹中心的作用，落实微利房建设，今年整个新区将新建各类住宅200万平方米。

第四，要编制好住宅建设的详细规划，使交通运输、水电煤气等市政基础设施能与住宅建设和商品房建设相配套。

（原载《解放日报》1994年1月7日第二版）

新区征地农民劳动力安置办法 改革的基本思路和实践

(一)

妥善安置征地农民劳动力，直接关系到新区的形象和社会的稳定。浦东开发三年来，征地动迁积累下来需要安置的劳动力已达9万多人。对此，市委、市府领导都非常重视，曾作过一系列重要指示。我们抓好这项工作，解决好新区劳动力安置问题，既是新区管委会“不断、不乱”管好新区、稳定新区的实事，也是为新区发展和改革做的一件大事，有关各方务必认真落实，积极稳妥地做好这项工作。新区征地劳动力安置改革方案体现了改革的精神。

第一，它改变了征地劳动力由政府或征地单位包下来的单一计划经济的模式，确立了“经济补偿+社会保障+就业服务”的“三位一体”新模式；

第二，它改变了传统的“谁征地，谁吸劳”的单一的安置办法，建立了“谁征地，谁出钱”，“谁安置，谁得益”的多制；

第三，在多渠道安置的同时，开展职业培训，提高征地劳动力的文化、技术素质。

新区征地劳动力安置办法的改革，必须立足三个基本点：一是通过经济补偿，鼓励征地劳动力自谋出路；二是通过实行医疗待业社会保障，解决他们的后顾之忧；三是通过政策调控，使乡镇企业留住征地劳动力。

1. 新区征地劳动力安置改革的基本内容

(1)谁征地，谁出钱。今后，凡在新区内征用土地的单位或投资者，都必须提出征地劳动力安置方案，缴纳安置费用。在取得劳动力安置许可证后方可办理征地手续。

(2)统一管理、统筹保障。建立新区劳动管理中心，统一管理劳动力安置工作；对征地劳动力支付补偿金、养老储备金；并实行医疗卫生保障；对征地劳动力进行技能培训和就业服务。

(3)经济补偿，自主择业。每个征地劳动力可以自谋职业，一次性领取经济补偿金。

2. 新区征地劳动力安置改革要分两步走，目前实行“三部分流”的安置方法，即劳务中心安置一部分，各开发公司和用地单位吸纳一部分，乡镇企业留用一部分。今后逐步朝“一个管理中心、一个劳务市场”的方向过渡。

3. 现在农村中的劳动力约75%在乡镇企业中工作，要改变目前一旦征地动迁后，就推向社会的局面，力争通过方案实施，有40—50%的征地劳动力留在乡镇企业中，并采取措施鼓励乡镇企业留住征地劳动力。

4. 改革要先试点后推开，积极慎重地进行。从5月中旬起，选择一些有条件的单位和项目先行试点，如金桥开发公司、高尔夫球场、海关学校等。试点中，要坚持两条腿走路、把新老安置办法结合起来，争取下半年在全区推开。

5. 要抓紧筹建新区劳务管理中心。要求5月上旬挂牌，人员到位，职能运转，并担负起征地劳动力安置改革的试点任务。

6. 方案中要增加操作实施的内容，由新区劳动人事局根据今天会议精神作修改，即报管委会审批后开始试点。

(二)

自去年在部分地区试行征地劳动力安置办法改革以来，新区劳务中心已按试行办法接收了7000余名征地劳动力，养老或安置的人数约占总数的30%；其中源于房产项目的占50%，市政基础设施项目占30%，外商投资企业占20%，并已形成4—5亿元的保险基金。

现在要在试点的基础上对改革方案进行补充和完善，特别是要进一步明确改革方案的有效适用范围。它是多渠道多方式妥善安置征地农民的必要补充，是区别不同情况，分类指导安置工作的一种有效方法，是调节各方积极性妥善安置征地劳力的经济杠杆。目前，要着重做好以下五项工作：

1. 按照管委会去年确定的征地农民安置办法改革的思路，进一步确定试点范围，特别是要把中资企业的各类

商业盈利性用地项目的养老吸劳作为重点，积极进行试点。有关部门要落实编制试点计划，此项工作要求在一季度内完成。

2. 各重点开发小区，目前正值这几年的征地高峰，亦正是征地劳动力安置任务最紧迫的严峻时期，各重点小区开发公司务必提高对此事的认识，强化自行进行的养老吸劳工作，要坚决执行新区“劳动力安置许可证”制度，加强管理，注意平衡协调，促使各小区在加快开发中切实搞好征地农民的安置。

3. 凡乡政府愿意自行安排征地农民的，可按两条腿走路的原则给予支持。

4. 要切实做好征地养老保险金和征地待业保险金的运转增值工作。资金运转方法可参照市里的做法，由劳务中心、新区综合规划土地局和国资公司构成保险金的运行循环系统。

5. 征地保险金中，用于中长期支付的资金，可委托新区国资公司运行。国资公司要落实专人把保险金运用好，使之增值，确保其增值率不低于劳务中心的资金回报率，并保证按月支付保险金。

(三)

自1990年浦东开发以来，因开发建设需要而征用农村集体土地约80平方公里，由此而产生了近10万征地劳动力需要安置。几年来已经安置到岗工作的有3万多人。

谈浦东开发的战略、政策及其管理

但由于种种原因，仍有 6—7 万人或还在等待安置，或虽已安置但还未上岗工作。

去年下半年以来，新区管委会进行了征地劳动力安置改革试点。推出了“谁征地，谁出钱”的安置办法，对征地劳动力实行经济补偿和社会保障，打破了“谁征地谁吸劳”的单一安置方式，拓宽了安置渠道，较好地解决了征地劳动力最关心的养老和医疗保险问题，受到了大多数征地农民工的欢迎。但是，由于新区征地劳动力面广量多，不能用一两种方法解决全部安置问题。

新年伊始，管委会领导就把完善征地劳动力安置办法，作为实施“城乡一体，共同发展”战略的重要步骤，组织新区劳动人事局、财税局、规土局、农发局以及有关重点小区开发公司和部分乡镇政府，研究制订了《上海市浦东新区征用集体土地农业人口安置暂行办法》。

这次制订的《暂行办法》从多渠道解决基本就业着眼，统一解决社会保险着手，采用行政的、经济的手段，多管齐下，使每个劳动力都得到妥善安置，其基本权益得到有效保护，从而维护新区的社会稳定，促进浦东新区经济的快速健康发展。

根据市委、市府的要求，今年是新区“出形象、出效益、出功能”的一年，管委会为此提出了具体建设目标和保障措施。从前 4 个月新区国民经济发展情况来看，势头是好的，预计今年的目标是能够实现的。

但是我们也要清醒地看到，目前我们所面临的种种困

难，一是建设资金严重紧缺；二是外来人员管理难度大；三是大量的征地劳动力尚需安置；四是土地开发成本高；五是农村经济后劲不足。尤其是征地劳动力的安置问题，已成为影响新区社会稳定的一大因素。

造成征地安置难的因素是多方面的，一方面是开发建设过程中客观的原因，即大规模征地在先，吸劳安置在后，劳动力安置有一个过程。在浦东投资的几千个项目，目前大都处于基本建设中，难以吸纳劳动力，产生了征地劳动力安置高峰与企业吸纳低谷的矛盾。另一方面，我们的安置工作还存在不少薄弱环节。我们原有的安置政策，不利于企业吸纳征地劳动力，乡镇企业现有的劳动制度、福利待遇等，也不利于留住征地劳动力；一些开发公司对城乡一体化发展问题重视不够，不少可以留在开发区内的乡镇企业也被动迁，既影响乡镇经济，又增加了劳动力安置量；有的单位对劳动服务公司缺少必要的财力和物力上的支持；对征地劳动力与外来劳动力的资源配置问题，还缺乏深入的研究，调控措施还不够有力；征地劳动力的待遇缺少统一的标准，差异很大，造成不平衡，等等。

新区的征地高峰已经过去，随着新区经济建设的进一步发展，新建企业陆续投产，各项功能逐步展现，征地劳动力安置压力会逐步缓解。与此同时，我们还必须采取有效的措施，制订有力的政策，来解决目前安置工作中的薄弱环节。这次推出的《暂行办法》，正是针对上述薄弱环节而制订的。

第一，鼓励乡镇企业积极吸纳征地劳动力。对于吸收征地劳动力达到 60% 的，可转为区属集体企业；对在乡镇企业工作的征地劳动力，其工龄计算、福利待遇、社会保险等，与城镇职工相同；

第二，强化各重点开发小区的安置责任。要求各开发公司必须建立劳动服务管理机构，自行安置开发范围内的征地劳动力，并要在规划范围内落实安置用地；

第三，对市政建设、水利设施、教育卫生等社会公益设施建设而产生的征地劳动力，除征地单位多渠道安置外，新区劳动人事局可按一定比例指令性安置到有关的区属企业；

第四，制订统一的征地劳动力安置费标准，解决各类征地工补偿不平衡问题；

第五，推出 5 条“高含金量”政策，来落实安置工作。这些政策主要有：

(1) 接收安置征地劳动力达到从业人员总数 50% 的，给予减免所得税和流转税的优惠；

(2) 劳动服务企业可优先征用土地，用于生产经营，安置征地劳动力；

(3) 接收征地劳动力的单位，可以得到每人 3 万元的安置费。

(4) 超过规定指标，多安置市政建设等征地劳动力的企业，每多收 1 人，可得到 100 平方米的土地指标；

(5) 征地劳动力的就业保障金，可作为个人股份投入

所在乡镇的实业公司，参加年终分红。

(在浦东新区征地劳动力安置三次会议上的讲话，
案务汇录于 1993 年 4 月，1994 年 1 月、5 月)

商物价部门要履行统一管理和加强检查的职责。为此，各单位务必要做好以下三个方面的工作：

第一，要实现“三个分开”。一是要把收取工本费和盈利性收费分开；二是要把自愿交纳的服务性收费和强制性收费分开；三是要把必要的管理费和经营性收费分开，严格限制管理费收取范围。

第二，要做到“三个不”。任何部门、机构，一不能自作主张，以权收费；二不能超标准收费；三不能收取未经工商、物价部门批准的费用。

第三，要坚持“三个强化”。一是强化收费后的使用管理，不能以乱收费来发奖金。工商、物价和财税部门要提出使用范围及标准。各局要建立制度，加强管理。二是强化收费种类的清理。可收可不收的坚决不收，该收没有收的一定要收回。收后该留新区的，要上交新区财税局。三是要强化收费管理规范的研究。工商、物价部门要会同各有关局认真研究，如何在市场经济条件下建立和完善以公平、自愿为原则的收费体系。

（在加强行政事业性收费管理工作会上的讲话，
案务汇录于 1993 年 8 月）

加快浦东新区国有资产管理 改革步伐，积极推动上海成为 全国资本控股中心

——访浦东新区管委会副主任黄奇帆

今年以来，全国上下都在酝酿国有资产管理体制的改革。最近，记者来到浦东新区，发现这场前所未有的改革在这里已悄然起步。日前，浦东新区成立了国有资产投资管理公司监事会，国有资产投资管理公司也已正式挂牌。在该监事会第一次全体会议后，我采访了管委会副主任、国有资产投资管理公司监事长黄奇帆。

一、上海作为经济中心的标准是资本的全面控股

黄奇帆副主任说，市委、市府已经明确，上海的发展目标是在 21 世纪初逐步发展成为国际金融、贸易、经济中心之一。这三个中心在国际上是有特定的市场内涵和标准的。一般讲，要有十分发达的六大市场烘托和形成上述三个中心：证券市场、融资市场、外汇黄金市场、期货市场、贸易和转口贸易市场、资本控股中心（跨国集团或控股集团的活动中心）。国际贸易市场和期货市场代表着贸易中心，证券市场、资金拆借市场和外汇、黄金市场代表着金融

中心，跨国集团和控股公司的云集则代表着经济中心。

目前在上海，国际贸易、期货、证券、资金拆借四大市场已经起步，其规模也正以极快的速度扩大。1992年上海证券交易所资本交易规模760亿元，1993年头80天已达1000亿元，全年预计达到3000亿元以上。资金拆借额从1990年的100亿元猛增到1992年的1600亿元。上海金属交易所开业不到一年，交易额已突破1000亿元。1993年3月3日，一天就达25.8亿元，超过了纽约商品交易所当天的金属成交额。上海的外汇、黄金市场今年将开始逐渐启动，日后相信会迅速发展，这里不去论述。资本控股中心的建立，则将随着国有资产走向市场而逐步发展。

黄菊市长在今年市人大政府工作报告中指出，要建立国有资产管理经营体系，全面提高上海参与国内国际经济活动的水平。这是对国有资产管理改革的总体要求。我认为，上海通过国有资产管理体制改革，发展成为一个资本控股中心城市，有着极大的优势。

第一，上海有条件成为国有资产的控股活动中心。

据统计，上海（包括中央驻沪企业）国有资产原值达3000亿以上。在过去，我们的企业家只能通过现有设备在固定场所开工运转，求得极有限的效益，缺乏以局部资本控制和调度整体资本的机制和本领。按照控股原理，在三家以上参股的企业中，占股本30%以上的股东一般就可以控制和调度100%的资本。

先进国家或集团，如有10亿元财产，通过控股、参股，

一般能控制和调度30亿—50亿元的资本，上海的3000亿元企业资产，如能和全国的上万个企业资产联系在一起参股、控股，不论是上海企业控股外地企业，还是外地企业兼并上海企业，都将使产业结构调整有了广阔的空间。这种资本的控股将促使上海成为全国的经济中心。这个中心是与全国各地的企业血脉相联的中心。这种控股管理的机制是各种资源高效重组的机制，是上海企业和外地国有企业和非国有企业的财产灵活流动的机制，也是抗风浪、避风险的机制，其改革的深度和所产出的效益不可估量。

第二，上海有条件成为国际跨国公司、外资的集团企业和控股公司的云集之地。

就三资企业的数量来看，上海并不占优势。截至1991年，上海共有三资企业1277家。广东共有三资企业13983家。1992年一年，上海新批三资企业2012家，新增企业数量超过了过去10年的总和。再看广东，1992年一年新批三资企业9769家，新增数量也接近这个省过去10年的总和。全国的情况也大致如此。上海要在这个指标上超过广东既不现实也没必要。

上海应追求高科技、服务型的三资企业，更应追求三资企业的集团公司、跨国公司和控股公司云集的状态。上海如有几百个外贸控股公司，在全国各地就可能有几千家三资企业成为这些企业的派生和延伸。

因此，大力发展内资、外国独资、中外合资的控股集团公司，使上海成为国家控股、外资控股、中外合资控股等

各类控股公司的集中地,这必将使上海成为全国的经济中心,成为国际经济中心之一。

二、资本控股有赖于国有资产管理体制改革的成功

黄奇帆说,在上海的工业资产结构中,国有资产的比重超过了80%。浦东新区国有资产所占的比例与上海全市大致相同。截止1991年,浦东新区工业固定资产总值为86.9亿元,其中国有资产约占80%。这些企业分别属于中央、市、区三级所有。此外,新区100多平方公里国有土地、近500家全民商业企业以及近百家医院和文体部门,其国有资产的积累量相当可观。

黄奇帆讲道,当前,浦东新区的国营企业与全国一样,或多或少地存在着以下三方面的弊端:

一是国有资产产权的“空壳”现象。这主要指国有企业的产权管理和责任始终不够清晰,终极所有者实质上存在着虚置和缺位,这一缺位表现在对资产的一平二调、无偿转移、破财不破产,化国有为集体所有,甚至分散流失,使国有资产难以保值增值。

二是国有企业职能的“公社”现象。国营企业不仅是生产单位,而且担负着退休养老、医疗福利、住房分配、子女入托等许多社会职能。

三是国有企业产品结构的“作坊”现象。我们的企业大部分还是相互隔绝的生产单位甚至车间,由于生产资料缺

乏市场流通,跳不出小生产的圈子。

上述弊端的消除,有赖于国有资产管理体制的改革。而改革不能孤军深入,其节奏和速度往往取决于周边配套措施的协调一致。浦东开发三年来,在市委、市府的领导下,浦东新区建立了精简、统一、高效的党政机构,形成了以国有土地为经营要素的四个重点开发区,越来越多的国有企业已开始以合资等方式进行产业结构调整。这些成果为这场改革铺平了道路,相比其他系统而言,浦东新区的国有资产管理体制改革可以轻装前进。

在市场经济中,国有资产中相当大部分可列入商品的范畴,可分为存量和增量、静态和动态。存量一般属静态(在千变万化的市场经济中,静态是相对的),如企业不动产、医院内设备等。当国有资产处于静态状况时,一般应由国有资产管理局,在浦东新区则由管委会下属的新区财政局进行产权登记。增量一般属动态,凡处于动态状况中的国有资产,应由国有资产投资管理公司负责管理,以确保国有资产在流动中保值增值。

黄奇帆介绍道,根据国有资产的特性和新区经济发展的实际,浦东新区已开始构筑起三个层次的产权管理经营体系。

第一层次是浦东新区管理委员会。管委会作为市政府的派出机构,享有浦东新区所属国有资产的终极所有权,管委会不干预国有企业的合法经营,只从政策和法规上对国有企业进行宏观管理,并以指导、授权试点等方式积极

鼓励企业改革，掌握改革的节奏。

第二层次是各类国有资产管理公司。浦东新区国有资产管理公司目前大致可分为两大类：

第一类属于国有土地的控股管理。浦东新区相继成立的浦东土地发展(控股)公司、外高桥保税区开发(控股)公司、金桥出口加工区开发公司、陆家嘴金融贸易区开发公司就是专事国有土地控股管理的。

第二类属二、三产业中，涉及动态国有资产的管理。新组建的浦东新区国有资产投资管理公司就是这一改革的产物。公司以控股、参股、投资等形式，管理受托的国有资产，使其保值增值。具体讲，该公司有三方面的职能：其一，寻找投资机会，评估投资效益，决策投资；其二，投资管理，监控经营，包括下属公司董事委任、股本变动和重组、股息分配等；第三，企业转让、拍卖或放弃投资。

需要特别强调的是，上述两类控股管理公司的宗旨是要坚持国有不国营，具体的土地开发、项目实施或企业经营一般由控股的合资企业或股份制企业进行。促成政府所有权和企业经营权的分离。它肩负受托资产的管理和监督两个任务。作为管理者，从企业税后利润中收取国有资产的那部分收入；作为监督者，它要对企业固定资产净值和增殖作出评估，使企业经营收入有据可查。

第三层次是土地(控股)公司和国有资产投资管理公司下属的若干全资子公司、控股子公司和参股子公司。

国有资产投资管理公司下属的各类经营性子公司，从

经营目的来看，可分为两种情况：一是纯粹以营利为目标，追求经济效益的企业；二是以满足人民日常生活必需，与社会公益密切相关的企业。前者要在市场经济中放手搞活，以壮大企业资本，增加政府财政。对于后者，政府要在政策上给予扶持，但要鼓励其搞好产业布局，追求规模效益。各类经营性子公司既可由现行的生产单位向有限责任公司和股份公司转制而成，也可由国有资产投资管理公司通过投资、合资、收购兼并而成。这种转制和投资，将使企业在经营空间、经营目标、经济责权、组织体系及与国家关系等方面发生重大变革。子公司以总公司授予经营的国有资产承担民事责任，使企业行为长期化，完全进入市场经济，为国有资产的优化组合及控股参股创造机制。

三、国有资产进入市场，才能更好地保值增值

黄奇帆讲道，国有经济力量的强弱，不只是依赖于每个企业的国有资产占有量，更重要的是依赖于资本调动能力和产出所占的份额，更多地体现在货币状态。利用货币流动性强的特点，可有效地进行产业结构重组。以此为出发点，国有资产的经营管理可以利用市场经济的一切手段提高经济效益。

第一，利用金融手段，壮大企业资本。如可通过企业国有资产抵押，发行企业债券；选择有竞争力的企业发行企业股票，溢价上市，如按1:5溢价计算，1亿资产可筹集5亿元资金。最近，陆家嘴金融贸易区开发公司就出让了3000

万元国有股份，溢价出售，得到了 9000 万元资本，这是国有资产走向市场过程中的一个成功的案例。

第二，采取企业竞价拍卖的方式，收缩传统工业的战线。要积极探索以公开竞价方式拍卖一些产业空间已十分拥挤的低效率企业，提高全社会的资产使用率。有人担心拍卖国有资产会导致私有化，其实不然。不能只看到凝固化存量的失去，看不见流通化的货币的收入。我们有的行业，在负债经营中只注重存量挖掘，不善于资产的转化。况且，拍卖后的财政收益归国家所有，可用于城市建设或投资于技术含量高、产品效益好的项目。

第三，大胆与外资结合，使国有资产的运营直接进入国际市场。目前国内的三资企业大部分还处于产品的出口加工和进口替代阶段。90 年代，国营大中型企业要勇于和世界上大的跨国公司合作，投资参股，以增加资本活力，更好地利用内外资金、内外资源、内外市场，回避地区经济风险。为此，我国还有待在投资政策方面更趋国际化。如对所有企业逐步实行一个政策，既不搞歧视，也不滥用优惠。逐步以同一税率对所有企业收取工商税和所得税，最终做到无论何种所有制企业，一律平等竞争，就像足球比赛，国家队、中国队、地方队必须使用同一规则一样。要研究制订资源税、消费税等征管法规，研究制订企业拍卖、外资控股公司、法人股上市、同股同酬等方面的配套政策，建立浦东的资产评估中心，为资本走向市场提供完备的环境。

史采访时，黄奇帆同志满怀信心地表示，经过积

极的探索，上海十分巨大的国有资产，必将在市场经济的发育和完善中，发挥出无与伦比的潜能。在市委、市府、市国资委的正确领导下，浦东新区凭借着优越的改革开放政策，必将在国有资产走向市场方面迈出成功的步伐。

（原载《浦东开发杂志》1993 年 8 月）

◎范忠良

上海全民企业正在走出一条搞活的道路

(以下为 1989 年《浦东时报》记者陈万利采访)

如何搞活全民大中型企业，是当前的一个热门话题。对经济理论颇有研究的上海市浦东开发办公室副主任黄奇帆，日前发表了独特的见解：

一个企业要搞活，首先不能忽略市场。而市场不仅是指商品市场，它至少包括投资市场、资金市场、房地产市场、商品市场和劳动力、人才、信息市场这五方面。企业不能以为产品卖出去了，市场问题就解决了，还应该考虑投资结构的合理性，汇率、利息对企业生产的影响，如何融通拆借资金，以及企业在构筑发展中的活动空间。

一个企业活不活，只要看其是否能驾驭这五大市场要素。由于企业规模不同，有的需要全部驾驭，有的则需要部分驾驭。但是，如果一个要素也驾驭不了，企业肯定活不起来。

按这五大市场要素来考察我国企业的行为，我国的企业就应该跨行业、跨产业、跨国界的经营道路。可是目前我国的 40 万家企业多属井田制管辖，产品划分明确单一，

国家对其经营的业务范围和发展方面限制过多，没有让它们放开手脚，充分利用市场五大要素。而目前组建的企业集团，也多属于合并同类项。上海还应该搞一些跨行业的企业集团，大的还应该跨产业和跨国。如日本的索尼、松下、东芝、三菱公司都是搞家电的，并没有相互合并，而且各自都形成了跨行业、产业和国界的企业集团。

现在，上海三资企业的产值每年以 60% 以上的速度增长，乡镇企业也以 20% 以上的速度增长，而全民企业则徘徊不前。有人因此认为全民企业已穷途末路。从这些数据来看，上海的全民企业确实在衰退。其实，这只是一个表象，是统计技术和概念问题。实际情况是，三资企业中，有很大一部分原来就属于全民企业的。这些全民企业与外资合作后，显示出很大的活力。因此，看全民企业活不活，不能撇开资本要素、市场要素和技术功能等。它应该包括两个方面：一是国有资产的增值情况；二是国有资产控股的那个系统所产生的产品市场占有量。

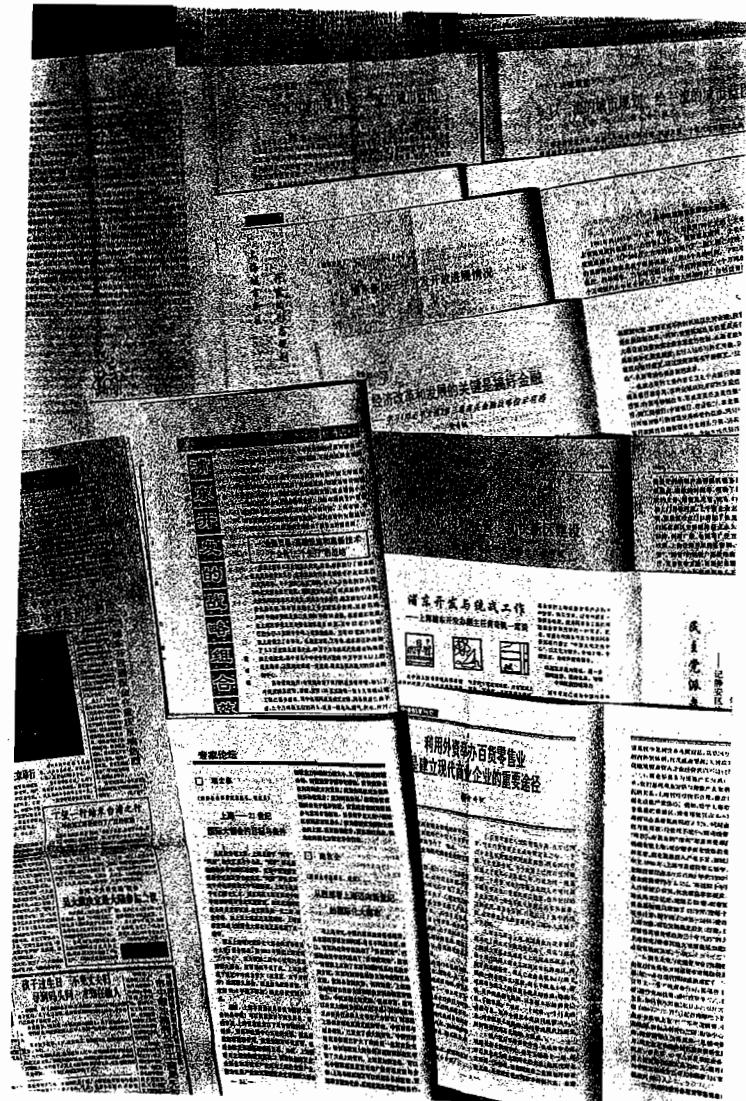
如果我们改变观念，用这样的办法去考核，上海完全可以在 3000 个预算内的全民企业中，拿出 1000 个来搞三资企业。这些三资企业发展了，产品走向世界市场了，在这些三资企业中的国有资产自然就会增值。这不也是搞活全民企业的一条道路吗。其实，这条路经过这几年的探索已经走出来了。

现在的关键是，我们往往从原有的概念出发，认为三资企业是资本主义的，全民企业的发展不应该走资本控股

的形式。这样一来，三资企业就与全民企业对立起来了，三资企业的越来越好，就意味着全民企业越来越坏。这种人为地把全民企业孤立起来考察问题的方法是不足取的。它将砍掉全民企业多向发展的路数，让它限制在越来越小的空间发展，怎么能活起来呢？

上海全民企业要搞活，还要利用证券、股票和研究宏观经济环境。我国人民现有上万亿元的人民币资金，上海也有15亿游资。如果把这些钱吸引到股票、证券上来，让资金变成资本，参与建设投资，就能稳定和发展经济，企业也可以利用这笔钱来进行结构调整和技术改造。另外，它还可以成为企业和行业发展的风向标，起到引导作用。

（原载《上海工业经济报》1991年3月1日）



组建各类财团、银团和企业集团， 为国有企业搞活提供宽敞的 活动空间

财团、银团、企业集团是社会大生产发展的必然产物，是以金融资本为背景，广泛联结产业资本和贸易商社的组织形式。通过这些集团的实力和向国内外辐射的影响，可以吸引各类出口企业促使其汇集到国际经济大循环的轨道上来，发挥综合各类企业优势，共同强化外向型经济发展的势头和力量。上海有了一批活动在对外开放第一线的财团、银团、企业集团，就一定能带动全市各行各业的企业加速发展外向型经济，从而为搞活国有企业提供了宽敞的活动空间。

社会化商品大生产(即生产和资本的集中)必然导致金融资本与产业资本密切结合，并主宰一定地域内的经济发展。这种趋势和现象不论是对于私人经济还是国营经济都是一种客观的发展过程。在市场经济国家中，这种趋势和现象是相当明显的。

例如美国，在二次大战前，生产和资本的集中是通过

垄断财团(即金融资本集团)的形成而实现的。摩根、洛克菲勒、梅隆、杜邦、波士顿、芝加哥、克利夫兰等十大财团一般以资本雄厚的家庭活动起家，逐步发展为由一家规模巨大的商业银行为核心，联合其他金融机构(商业银行、保险公司、投资公司、各种金融公司等)和工商业公司(工矿业、运输业、商业、公用事业等)所组成，核心企业通过资本参与(持有相当大部分股票)、提供贷款和人事结合(派遣兼任董事)实行控制(包括经营目标和战略、金融政策、利润分配等决策)。美国在二次大战后，生产进一步社会化和合理化反映于企业的综合性合并增多和生产经营多样化。一些财团的专业化特点受混合经营发展的影响(如以化学工业为主的杜邦公司自1986年收购大陆石油公司后进入石油领域)而加强了相互依存、渗透。专业界限、控股方式和内部从属关系淡化。随着金融资本与产业资本的联系手段趋于金融贷款，在一定时期内共同贷款利益的金融机构所组成的银团开始取代财团，出现了作为金融资本的集中代表(银团)主导美国经济。

我国在以往的计划经济体制下，生产和资金的集中(即社会化大生产)是通过组建行政性公司实现的。由于缺少金融(包括资本流动)的主导，往往专业化生产规模和资金效益长期在低水平徘徊。随着经济体制改革，行政性公司撤销后纷纷成立了以商品经济(初级阶段)横向联系为纽带的各类企业集团。这些集团一般通过横向经济联系的五个要素：产品(装备)、技术、管理、人才和资金(资

本),而联结在一起。在这五个方面中,资金(资本)是核心的环节。各类企业集团的经济发展壮大只有通过资金(资本)的纽带牵引企业间相互参股、合并和生产经营的全方位、多样化,才能成为具有我国特色的社会化大生产组织形式。

一、在多种所有制并存格局中保持国有企业的主体地位

上海在发展外向型经济过程中,从社会化大生产的组织形式上借鉴国外经验和总结自身实践经验,下决心有重点地组建和发展各类财团、银团和企业集团,对进一步搞活大型国有企业有着重要而深远的意义。

在多种所有制并存的格局中保持国有企业的主体地位。我国以搞活大中型骨干企业为中心的改革进行了8年多,国有企业必须搞活,面对乡镇集团企业和三资企业的竞争活力,不改不行的道理已被越来越多的人所认识。但国有企业的大部分还没有真正活起来。目前,各大城市地方全民工业企业产值、利润普遍存在着滑坡的态势,从一定程度上反映了骨干企业不活的现状。面对企业搞活的土模式——乡镇集体企业、洋模式——“三资”企业,国有企业中部分可能走合资的道路,部分可能通过承包、租赁实现个体或集体经营。但毕竟大多数国有企业应当走出自己的活路来。我们认为,如果现有国有企业集团和新组建的国有财团(包括综合财团和专业性财团)、银团(围绕大项

目的金融业联合体),真正搞活并能在资金流动上发挥作用,通过参股、贷款等,促进金融与产业的联系,推动各类企业的兼并和优化组合,就能在不影响我国经济所有制格局的前提下,从提高资金效益出发,带动一大批企业加快改革、搞活步伐。

二、把财团、银团、企业集团熔为一体 全面探索改革搞活的各个领域

为国有企业的搞活提供宽畅的活动空间。各级政府面对数以万计的国有企业改革,即使实行分类指导也穷于应付。而企业改革搞活说到底无非内部的人、财、物权和外部的经营环境(有关经济杠杆调节的政策),有相当多的共性。财团、银团、企业集团的活动具有全方位多种经营的必然需求。我国改革已经历的简政放权、横向协作、经营承包、工商贸结合、股份制(试点)等几个实践过程,在财团、银团、企业集团的经营业务中都将熔为一体。我国企业改革尚需进一步探索的问题都将集中于一炉,体现在财团、银团、企业集团的各项活动。因此集中力量支持数量较少的现有企业集团并新组建一些财团、银团,赋予他们有金融、外贸、房地产、投资办各类实业的经营权,可以办企业,进行内、外贸易,搞物资串换,搞土地租赁拍卖。这样,就能一体化地全面探索、验证国有企业改革、搞活的各个领域。例如要研究制订有关金融与产业的联系,对内发展横向联合,对外扩大国际合作,生产与流通衔接,以及企业自主经

谈浦东开发的战略、政策及其管理

营权限、政府调控手段等方面的政治和体制，从而为搞活国有企业提供更宽敞的活动空间。同时，对浦东的经济建设，必须解放思想，大胆突破，不能墨守成规，不能照搬传统的经验。三、上海组建的各类财团、银团、企业集团将在组织形式改革上迈出一大步

为上海发展外向型经济建立一支能够凝聚各类出口企业的中坚力量。财团、银团、企业集团是社会化大生产发展的必然产物，是以金融资本为背景，广泛联结产业资本和贸易商社的组织形式。这些集团的经营活动能够直接参与国际经济商品流、货币流、资本流和信息流，并从中分享国际经济分工与合作的利益，获取提高经营效益的竞争动力。通过这些集团的实力和向国内外辐射的影响，可以吸引各类出口企业促使其汇集到国际经济大循环的轨道上来，发挥综合各类企业优势，共同强化外向型经济发展的势头和力量。日本在对外经济贸易上发挥主导作用的九大综合商社，就是大财团开展国际经济交往所设立的机构。上海有了一批活动在对外开放第一线的财团、银团、企业集团，就一定能带动全市各行各业的企业（包括现有外贸企业）加速发展外向型经济。

总之，上海组建各类财团、银团、企业集团，将在企业组织形式的改革上迈出一大步，将有利于形成上海产业结构优化和企业组织结构优化的“小气候”，从而为上海走上改革与发展相互促进的良性循环作出贡献。我们相信，上海各类财团、银团和真正的企业集团发达之日，就是上海

经济振兴之时。

浦东开发战略大显身手

（原载《新闻报》1988年5月14日头版）

浦东开发战略大显身手

浦东开发战略大显身手

浦东开发战略大显身手

浦东开发战略大显身手

浦东开发战略大显身手

改变转手倒卖多环节弊端 建立公平竞争市场新秩序

市经济信息中心黄奇帆主任认为，交易市场有两种模型，一种是“并联模型”，特征是买卖双方选择性强、透明度高，体现了公平竞争的原则，能有效地消除“官倒”、“私倒”。另一种是“串联模型”，买卖双方不见面，缺乏叫卖叫买“双向拍卖”的条件。如果不改变这种流通机制，新秩序是无法建立的。

由上海市集体事业办公室和上海市综合信息交易所举办的 18 家集体企业产权出售交易市场，近日来，吸引了上海和国内许多全民、集体企业家，其组织过程和活动情况，令人瞩目。

这家成立于 1988 年 6 月的交易所，对于上海人来说，也许还很不熟悉。它是按照怎样的思路设计的，又具备哪些服务功能呢？日前，记者来到主管这个交易所的市经济信息中心，采访了黄奇帆主任。

一、并联模型与交易所

“当大量的买和卖同时集中在同一场所，买卖双方直接见面，中间环节最少，交易费用最低，价格最公平，供需动向最清晰，是吗？”黄奇帆以启发式入题。他把这种交易形式称为“并联模型”，而把通过中间环节层层转手倒卖称为“串联模型”。

他认为“并联模型”最大的特点是，买卖双方选择性强，交易过程透明度高，体现了市场经济公平竞争的原则，能有效地消除“官倒”、“私倒”、“明倒”、“暗倒”。我们每年劳师动众搞“大检查”，为何“倒爷”现象不止不断？原因就是现在经济运行的交易模型是“串联”型的，供需双方互不相面，缺乏叫买叫卖的“双向拍卖”条件。如果不致力于改变这种市场流通机制，而只是一味堵截、追查，舍本逐末是建立不起以竞争为特征的经济运行新秩序的。

黄以为，“并联模型”将会成为原材料、商品、金融、房地产、劳务、技术六大要素市场的重要交易方式，随着我国商品经济的发展，相应的商品和金融交易所将陆续问世，而眼下的综合信息交易所也必将适应这一趋势而有所发展。

二、交易所与足球场

谈到交易所的性质，黄主任认为，交易所是一个开发信息资源、沟通供需渠道的中介机构，它并不直接参与具体交易，而仅仅是为各类交易提供一个良好的交易环境。

“开办交易所就像开办一个足球场”，主办足球场的管理机构，并不介入足球比赛。但同足球场的管理机构要为各类球队角逐提供各种必要的服务一样，交易所的管理机构主要精力也是放在服务功能上。

黄认为，作为一个交易所，至少要具五个功能，才能发挥其应有作用。

首先，为买卖双方提供交易场所。

其次，吸引、培养一批具有专业知识、熟悉不同生产要素交易秩序的经纪人，以不断沟通供需双方的信息，促进交易成功。

但仅有交易场所和经纪人是不够的。现在上海登记开业的信息咨询机构、技术市场有好几百家，而随着数以万计的技术项目转让“出嫁”，经济纠纷也时有发生。黄说，这种只求买卖成交，收费征税，不管“婚配”是否合理的“百货店”式的交易市场，是不能满足需要的。如同足球场必须配备必要的比赛规则和裁判，交易所必须组织法律、公证等机构对交易所内的交易实行监督、指导，保证交易秩序及行为合法化、规范化。日前，华夏律师事务所已在沙市路交易所里设了服务台。

另外，还应具备电脑、电子显示仪、电话、电传等现代化手段，才能发挥交易所信息贮存量大、检索方便、处理及时、传递迅速的作用。

最后，作为现代社会的一个交易场所，它还应提供诸如咖啡、饮料等必要的生活服务功能。

据黄主任透露，市经济信息中心除沙市路综合信息交易所之外，目前正和有关单位通力协作，为明年将要开张的上海市最大的原材料交易场所建设计算机交易信息系统。

总之，随着交易所五大功能的逐步完善，保证市场经济正常运行的新的管理体制也就形成、发展起来。因此，黄奇帆将交易所视为经济运行新秩序的一个生长点。

（原载《新闻报》1988年11月22日头版）

发达大城市开设期货市场 有利形成商品经济新秩序

了解到市经济信息中心主任黄奇帆最近考察过美国、加拿大期货交易市场的消息，笔者随即带着人们议论已久的上海可否建立期货交易市场，要建立期货交易市场应注意哪些事项等问题，走访了黄奇帆同志。

黄主任明白笔者来意后，第一句话就是：“像上海这样贸易、金融、交通发达的大城市，应当开设期货交易市场，建立期货交易所。”“很想听听你所下结论的具体论据。”笔者颇有兴趣地说。

黄主任打开话匣子道：“去年，我对国外期货交易市场进行了一个多月的考察，颇有收获。所谓商品期货，不同于现货，它是指付出一定保证金，在将来的某一确定日期和地点，交割既定数量及品质并结清货款的商品。期货交易有两种形式，一种是买卖双方签订的非标准化的远期交货合同。合同数量、品质、时限是双方具体商定的，一般无法多次转让。另一种是标准化的远期交货合同，可以在期货市场上多次转让，每次转让只需议定价格。这种方式比较

适用于大宗商品。”

“期货交易市场能起什么样的作用呢？”

黄主任笑了笑说：在我国大城市建立这样的市场，起码有如下几个方面的好处：

1. 有利于形成商品经济新秩序，防止倒爷垄断。由于期货交易有一套严格的规章制度和交易程序，期货市场又把大量的买与卖集中在一起，形成了双向拍卖的公平、公开的竞争局面，从而使企业不能在期货市场上形成行业垄断，扭曲期货交易的正常运行。市场价格基本能反映真实的供求关系，有力地制止哄抬物价的倒爷活动。

2. 保护生产者和消费者两方面利益。期货市场是商品流通的蓄水池和滤波器，能有效地避免或减少价格涨落风险。一般来说，市场价格暴跌时会打击生产者利益，价格暴涨时会打击消费者利益。在期货市场上，生产者承担按时、按量、按价收购义务。如果到交货期，现货价格高于原商定的期货价格，则期货买者获得更多赢利，反之，则卖者获更多的赢利。对于期货交易双方来说，只要以合适的价格成交，不论将来价格如何变动，双方的基本利益已得到保护。所谓期货可以保值，就是这个道理。

3. 引发投资，繁荣上海和上海经济区的经济。商品的期货交易需要发达的通讯和交易网络，需要银行的参与，需要经纪公司、咨询公司或投资公司的活动，这就会促进投资环境的改善，金融业务的扩大，商业活动的多元化。期货交易的会员公司、经纪公司、投资公司等机构，大部分来

自周围地区，这就为上海和周围地区提供期货交易机会和投资机会，加速整个上海经济区的通讯、交通、运输、金融、商业服务的发展。

4. 期货市场有利于加强微观协调、宏观控制，对经济调节提供新的杠杆。期货从成交到具体交割总要经过一定时间，这给买卖双方以较大的弹性，给生产单位安排生产、商业机构安排订货、外贸企业安排收购、运输仓储部门制定调度计划都带来方便。期货市场能提供价格信号，预测商品价格的变动趋势，引导商品的生产和销售活动，为国家宏观调节、制定价格政策提供依据。

听到这里，笔者颇有顾虑地问：你讲期货市场的好处，毕竟是在西方考察后的印象。如果真的在我国建立期货市场，情况又会怎样呢？

黄主任回答道：你提的问题很重要。我想，经济活动是有其内在活动规律的。期货交易是商品经济发展到一定程度的必然产物，是世界上发展商品经济的有效办法之一，我们完全可以在社会主义条件下，运用建立商品期货交易市场的办法来发展商品经济。当然，我们的社会制度与西方不同，现行的经济体制正在转换过程中，计划经济和市场经济双轨运行，在这种情况下，如果建立期货市场，就我的认识，有几个问题需要探讨：

1. 双轨制与纯商品经济的自由买卖不同，行政干预或地方政策，可能使期货市场的价格、交货期发生不正常的运行，期货市场交易不能如期实现合同契约，责任怎么负。

2. 搞期货交易，势必会出现二级市场，在二级市场中需要一部分承担风险的职业期货交易商或公司，主要从事信息的搜集和期货合同买卖、取得风险收入。目前我们还没有对此类活动制定既能使得期货风险分散承担，又能防止二级市场上出现大投机的相应的政策和法律。

3. 期货交易和合同观念尚未普遍建立起来，期货交易中的保证金制度有利于约束买卖双方履行合同，但生产者、消费者及金融部门之间的关系对于现行体制和一些规定有不相适应之处。

4. 期货市场应当建立在贸易、金融、交通发达的城市，但即使在上海这样的大城市，目前，亦还缺乏熟练的期货交易专业人员，缺乏相应的交易场所和配套基础设施。这都应当在建立期货市场之前仔细研究。

“要在上海建立期货市场，你能否谈点建设性意见？”

黄主任说：总体上讲，发展期货交易，是经济发展和深化改革的需要。发展期货交易不能不讲条件，也不能坐等条件，应积极创造条件，试点运行。期货交易需要的条件主要是经济体制、观念、法律方面的条件，不一定要很高的经济、技术条件。具体地讲，从上海实际出发，争取在发展试点性期货交易市场方面取得实质性进展，需着重进行五方面的研究工作：

1. 加快组织力量研究和制订交易规则。期货交易主要依据三种文件：(1)《商品期货交易管理条例》；(2)《交易的条件》；(3)《商品交易细则》。前一种文件是由地方政府发

布的，后两种文件可在创始时由发起会员讨论拟定，但要根据情况不断加以修改补充。

2. 在试办介于政府和企业之间的中介组织性质的期货交易市场时，要研究适合多种所有制并存情况下的会员单位构成，研究包括商品交易所、商品结算所、经纪商和交易人等在内的期货交易市场的构造。

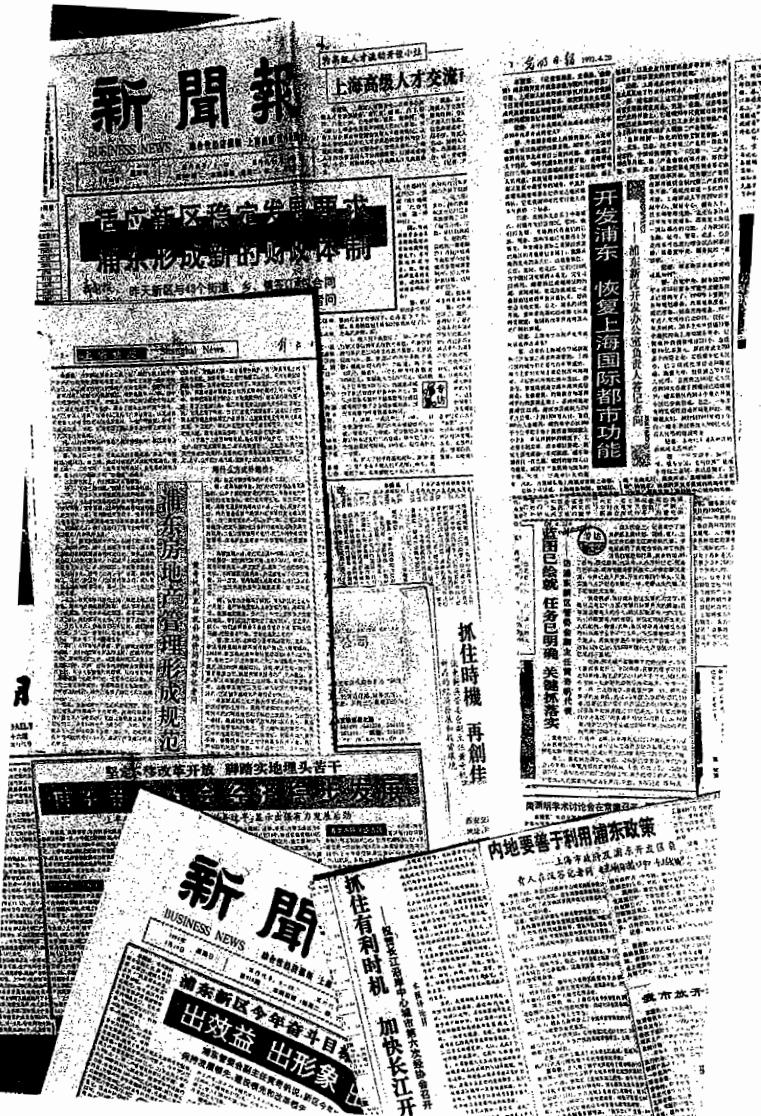
3. 在期货交易市场开办初期，可以一种商品开市，待条件更加成熟和齐全时，积累一定经验后，再逐步增加品种。先选择的这种商品，应是与国计民生有关的大宗重要产品，具有供求量大且不稳定，易于定出标准、数量与品质，便于贮藏和运输等特点。

4. 研究交割地点。期货交易中要求的实物交割，并不在交易市场实际交货，而是在商品主要产地仓库、传统港口仓库、火车站仓库或其他合适仓库，这些仓库必须持有期货交易市场所颁发的执照，遵循交割办法。

5. 为各类商品期货交易选定相应的交易楼。期货市场须有一个固定、灵便的通讯及数据处理条件的交易楼。眼下从上海来看，1989年底将开业的上海物资贸易中心，它有3万多平方米的交易用房，拥有信息处理、信息发布、信息传递的计算机通讯系统，有可能成为上海和华东地区原材料物资方面搞期货交易的理想场所。

采访即将结束时，黄主任一再说：对期货市场的看法，我仅是一家之言，权作抛砖引玉，还请其他行家发表意见。

(原载《解放日报》1989年2月27日第五版)



以治理整顿为契机，适时推进住房制度改革

住房制度改革是城市经济体制改革的重要组成部分，在当前治理整顿中，适时而又稳妥地推进住房制度改革，对于实现治理整顿的目标，促使我国经济走上持续、稳定、协调发展的良性轨道，具有重大意义。

一、推进住房制度改革有利于实现治理整顿目标

以低租金实物分配为主要特征的现行住房制度存在严重弊端，从改革公房低租金制度着手，将现在的实物分配逐步改变为货币分配，即由居民通过商品房购买，取得住房的所有权或使用权，使住房这个大商品进入房产业市场，建立住房储蓄银行，实现住房资金投入产出的良性循环，对于近几年治理整顿、稳定经济会带来三大好处：

1. 治理整顿的首要目标是克服通货膨胀，稳定市场。开展住房制度改革，可以引导消费，回笼货币，抑制通货膨胀，稳定市场秩序。现在，国民收入到了群众手中主要有两个资金循环渠道：一是通过储蓄回到银行，二是通过购

买商品实现货币回收。这样就容易出现群众储币保值，推迟消费，造成市场疲软；或持币待购冲击市场，造成物价波动，消费膨胀。这两种情况很容易引发经济不稳定的震荡。推进住房制度改革，建立住房储蓄银行，群众手中的钱就有了第三条资金循环的主回路。现在群众储蓄有7000多亿元，如不正确地引导消费，开辟货币回笼新渠道，弄不好可能引起市场的波动。因此，在鼓励群众储蓄的同时进行住房制度改革，既有利于改变现有的冲击型消费模式，起到稳定市场的作用，又可以把一部分消费资金转化为城市房产业建设的巨大资金投入。

2. 治理整顿的又一个重要目标是减少财政赤字。由于长期实行低租和分配住房的制度，目前国家平均每年要投入300—400亿元的资金用于建房。此外，房屋的日常维修、管理，国家和企业每年要拿出几十亿元的补贴，而且随着住房的增加，补贴也逐年增加，可以说，在住房建设上，建房靠国家投资，住房靠国家补贴，国家大量的投入，没有产出，没有回收，而且建房多，补贴也多，不仅国家负担不了，企业负担也很沉重。尽管如此，住宅建设仍远远不能满足城市经济发展和城市人口增长的需要。目前，全国城镇中无房户、拥挤户和不方便户仍有1000多万户，平均每4户人家就有一户为住房问题发愁。同时，由于房租过低，缺少对多占房屋的经济制约，形成了既患寡又患不均的被动局面。所以，在治理整顿中加快住房制度改革，实现住房的建设、分配、经营、消费各个环节的良性循环，既可以减

少国家财政支出，克服财政赤字，又有助于克服住宅领域不正之风，提高职工和干部之间的凝聚力。

3. 引导消费结构，调整产品结构和产业结构，也是这次治理整顿的一个重要目标。长期以来，由于没有把住房作为商品，群众的剩余购买力主要投向了家用电器等高档耐用消费品，国家不得不大量外汇进口一些生产线和商品来适应人们早熟的消费需求。从产业结构看，也使得建筑和建材行业长期不能形成国民经济的支柱产业。住房制度的改革，无疑将促进消费结构的改变，成为我国产品结构和产业结构调整的巨大动力。

二、推进住房制度改革要抓住三个核心环节

住房制度改革，已酝酿准备了10年时间。前几年，设计了各种起步方案并进行试点。目前住房改革之所以徘徊不前，究其原因，既有对这项改革的认识问题，亦有一些避不开的难点。我认为，住房制度改革有提租增资、出售住房，建立住房储蓄银行，发展健全房产市场等三个核心环节，抓住这三个环节，难点就较易解决。

(一) 提租增资和出售住房

住房制度改革的一个关键环节是提高房租，增加工资（增加的工资专门用来交房租或买住房）。要启动住房制度改革，实现住房商品化，不管是新房还是旧房，出租还是出售，不提租就很难开展，提租就要增加工资。在目前，房价再低也不如付低房租合算，并且，无私房维修的后顾之忧。

所以，离开提租增资的前提搞出售公房，只会出现住家不买或公家贱卖。按照租售比价关系，买房应该在提租增资进行到适当的阶段，买房比租房合算时，售房的路子才会开通。

出售住房应循序渐进，分类开展。在住房出售方面，商品房可以分为补贴商品房出售、优惠商品房出售、完全商品房出售。在住房新旧方面，新房可以分为财政拨款住房、单位建房资金住房和经营部门新建住房，旧房可以分为直管公房或单位自管公房。在住房出售性质方面可分为有限产权出售、完全产权出售或使用权出售。在新旧住房价格方面，旧房价格不能太低，否则新房价格就不可能正常，而新房价格低了，成本降不下来，亏损无法补。住房的售价会影响租价，租价亦影响售价；新房价格影响旧房价格，旧房价格亦会影响新房价格，相互牵动、制约，要求有一个基本平衡的方案，否则住房建设还是无法达到良性循环。

(二) 建立住房储蓄银行

住房制度改革的又一个关键环节是建立住房储蓄银行。这是由于：(1)没有金融体制改革的同步配合，住房制度改革难以起步，即使勉强起步，也难以使住房制度改革达到住宅资金投入产出的良性循环。(2)住房制度改革要求资金集中，使原有各类住房资金的筹集使用变无序为有序，住房储蓄银行恰恰是能较好实现资金集中、筹集、融通、定向使用的手段。有人认为，不搞住房储蓄银行，在原有的银行体系中开设住房信贷部亦同样可以解决上述两

个问题。事实上两者之间有五个很大的差别，这种差别反映了住房储蓄银行在住房制度改革中的不可替代的功能。

第一，住房储蓄银行是立足于地方、服务于地方的地方性银行，不同于一般受条条管理的商业银行，具有独立核算、自负盈亏、就地交税、资金自求平衡、存贷款利率自行消化的特点。

第二，住房储蓄银行作为住房资金的专门性银行，将城市人民的生活资金与住房建设资金分离，使建房资金有稳定的资金来源渠道，可以避免一般商业银行管建房资金时发生的多头管理、分别使用、资金分散在各家银行的情况。

第三，住房属于造价高、价值大、耐用期长、人人需要的大商品，而这又与我国城市居民收入普遍较低，改善居住条件要求较高的状况形成需求与支付的巨大反差。居民要买房，在投入全家长时间积蓄后，还须由银行提供贷款才有可能。这只有拥有集中的住房资金、进行特殊（长期低息抵押贷款）的住房储蓄银行才能解决，一般的商业银行是无法适应的。

第四，住房储蓄银行是住房资金的结算中心，按照住房政策和人民银行的统一要求；全面制订适合这项业务的会计制度、个人建购房存贷款核算办法、单位建房管理办法以及发行住宅债券或银行股票等等规章制度，健全帐户系统和结算方式，确保住房资金专项专款、定向使用。

第五，住房储蓄银行作为住房建设的职能银行，还可

参与建房施工管理，为住房开发部门办理投标、招标，审查工程预算，控制工程造价等业务，比一般的商业银行更能合理地担负住房建设开发的管理、监督和协调任务。

（三）发展和健全房产市场

住房商品化的发展，客观上必然要求有一个统一的房产市场，使住房问题社会化，即职工由向单位申请住房或购买住房，转变为通过房产市场，取得住房的使用权或所有权。这个转变将使房产交易活跃起来，有利于社会化大生产，也有利于调剂余缺，满足对住房的不同层次需求。一个健全的房产市场应有相对固定的交易场所和提供多样化服务的交易组织。

1. 相对固定的交易场所能带来三个好处：一是买卖双方到交易场所进行交易活动，会有一种信任感和可靠感。因为固定交易场所汇集的信息资料，组织的房源，提供的各种服务，都是流动市场难以做到的。二是有利于交易活动公开化。即房产价格公开，房源标价出售，对各种住房根据其结构成色及市场供需情况估价，可保护买卖双方合法权益。三是有利于经营管理一体化。固定的房产交易场所便于在经营中健全管理制度，执行政府有关房产交易法规，办理鉴证手续，制约房产交易中的地下交易、投机交易等不法行为。

2. 有相应的房产交易组织提供多样化的服务。住房不同于其他商品，它具有高耐久性、高价等特征；它不能作为单个商品来看，而是动态地与地理环境互相配合的；它还

是一种投资性的资本财产，有产权信用保证可以用于交易。由于住房所具有的这些特性，它比较缺乏一物一价的市场法则，每一坐标地段都会有不同的估价，因此房产的交易过程并非典型一致，而买卖住房者考虑的着眼点也多少略有不同，比较简单无法成规；同时投资购房毕竟不同于买衣服、家具，很多人一生难得有几次经验。所以，能有一个规范的房产交易组织以引导人们了解健全的交易过程，并在了解、选购、成交、过户等各阶段提供多样化的服务，帮助买卖双方沟通信息、估价咨询、筹资贷款、成交鉴证等，提供健全交易的基本脉络，这对于住房制度改革配套，是十分必要的。

（原载《上海体制改革》1990年第2期）

学习《邓小平文选》笔记