



思想周刊

观点

思想者

文史

既要制度先行 也需市场跟进

■ 石良平 徐昂

浦东开发开放是改革开放历程中的重大事件,是上海引领服务国家发展战略的基础。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在扩大对外开放、提高外资准入方面提出了新要求。作为改革开放排头兵、创新发展先行者,上海要进一步担负起社会主义市场经济接轨国际通行规则、对标国际最高标准的重任。对照新要求,回顾浦东开发开放过程中与国际接轨的诸多“第一”和历史经验,对上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市有着重要借鉴意义。

引领国内外市场体制接轨

浦东开发开放之始,我国的经济体制改革还处于反复调整的时期,国内经济从市场层级到制度规范都有很大不同。经济体制的突破并非易事,对外开放则是历史趋势。建立和维护市场规则的运行、完善市场体系,是工业重镇上海与国际市场接轨的核心环节。

改革开放既需要制度先行,也需要跟进市场。浦东要打造成经济全球化条件下国际生产要素全球流动的“中转站”“集散地”“加工地”和“创新地”,需要全面运用市场经济规则、制定市场经济法制、按照市场经济性质的国际惯例办事。浦东的对外开放坚持高起点的规划先行,采取国际招标或国际咨询等方式,使区域的社会和经济发展规划、城市形态、交通、基础设施和生态环境规划配套完善,体现国际化特征。同时,坚持法制先行。市人大、市政府在浦东新区先后颁布了20多项有关外商投资的法律和法规,保证了对外市场经济的有序运行。

在此基础上,浦东致力于建立与国际市场相衔接的市场体系,率先实现土地、资金、技术、劳动力等要素的市场化。同时,通过国有企业改革、企业上市和投融资改革,构建从现货到期货、从消费资料到生产资料、从实物商品到金融商品以及人力资源在内的多层次市场体系。

为进一步提升浦东市场经济的层级,上海启动要素市场东迁的计划。至1998年,浦东集聚了证券交易、产权交易、粮油商品交易、食糖商品交易、房地产交易、人才市场等10个国家级和市级要素市场。2000年,上海钻石交易所落户浦东成立。2006年,我国首家金融衍生品交易所——中国金融期货交易所正式挂牌。随着浦东的发展,上海证券市场 and 上海期货市场成为中国不可缺少的同类市场,上海联合产权交易所也成为全国交易额最大的产权交易机构。

通过功能性政策的先行先试,浦东率先向国际、国内开放了金融市场、贸易市场、商业市场、房地产市场和劳动力市场,提高了社会资源的市场化配置程度,扩大了上海的对外开放度和市场准入度,成为国际、国内两个市场的连接点。

浦东开放经济的运作方式取得了巨大的成就和引领作用。1990年9月,国务院批复《中华人民共和国海关关进上海外高桥保税区货物、运输工具和人员携带物品的管理办法》,这是我国保税区的第一个海关管理办法。1993年4月18日,外高桥保税区封关运营,成为我国第一个正式设立、规划面积最大、发展速度最快、功能发展最成熟的保税区。1995年4月,上海浦东海关和外高桥保税区海关正式开关。

2001年12月11日,我国正式加入世界贸易组织,成为第143个成员。加入WTO后,中国的对外开放逐步转变为市场主导型的、体制性的对外开放。浦东紧跟WTO的机遇和挑战,逐步建立与WTO规则等国际惯例接轨的新政策体系,以实现从支持性、优

浦东开发开放之始,我国的经济体制改革还处于反复调整的时期,国内经济与国外经济从市场层级到制度规范都有很大不同。经济体制的突破并非易事,对外开放则是历史趋势。建立和维护市场规则的运行、完善市场体系,是工业重镇上海与国际市场接轨的核心环节

惠性政策为主向制度性、功能性政策为主的转变。

同时,以陆家嘴金融贸易区和外高桥保税区为主要载体,将对外开放的重点从一般生产加工领域扩大到服务贸易领域。2002年,上海零售市场规模突破250亿美元,首次达到世界公认的国际贸易中心城市基本水准。

2013年9月29日,中国(上海)自由贸易试验区正式成立,面积28.78平方公里,涵盖外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域。2013年12月,上海自贸试验区启动跨境贸易电子商务试点平台。2014年9月,长三角区域第一家国家级版权贸易基地落户上海自贸试验区。

2017年,上海响应中央要求,提出要持续用力深化以负面清单为核心的投资管理体制改革,用负面清单这个国际通行“语言”来体现中国的开放度、开放水平和开放信心。新时代,上海必须做到公开、透明、高效,真正建立健全公平竞争、一视同仁的市场环境。同时,持续深化符合高标准贸易便利化规则的贸易监管制度创新,推进国际贸易单一窗口建设,形成法治化、国际化、便利化的营商环境。

引领产业升级与市场开放

浦东的产业开发是高起点、面向经济全球化和适应上海城市发展战略、国家改革开放战略的开发。中央宣布浦东开发前后曾有争论,焦点在于是把浦东建成新的工业基地,还是发展成为新的金融贸易中心。

上海市委、市政府多次研究讨论,认定城市功能单一不可取,浦东要建设成既有发达的金融贸易产业,又有先进制造业的多功能综合经济中心。在这一开发理念的指导下,浦东在产业布局上形成了高科技产业、支柱产业、都市重工业和现代农业以及高层次、高增值的服务业为主体的产业体系,初步形成世界级先进制造业、现代服务业和创新创业产业的高地。

事实上,早在1990年9月,上海市政府就批准了《上海浦东新区产业导向和投资指南》,鼓励在浦东的相关投资。其中,鼓励投资的产业包括能源交通产业、城市基础设施以及扩大出口和替代进口的工业或农业项目,包括通信设备、电子工业、精密仪器仪表、机械、医药、化工、以出口为主的轻纺工业、材料、生物技术等。

在浦东建立开发公司,是上海建立市场化产业导向的创新模式。1990年9月11日,陆家嘴、外高桥、金桥3家开发公司率先成立,分别为发展金融、贸易、商业的第三产业区,重点发展转口贸易、保税仓储、分拨配销、加工贸易和服务贸易的综合性自由贸易区,以及着重发展资本和技术密集型出口的出口加工区。1992年7月28日,张江高科技园区开发公司成立,重点发展电子信息、生物医药、新材料和环保产业。

随着浦东产业新布局的推进,上海产业结构随着对外开放发生了显著变化。以引进外资的产业投向和比重为例,外资投向从以制造业为主转向制造业及其相关服务业并重,产业发展加快由劳动—技术密集型向资本—技术密集型的升级。同时,知识—资本密集型的高新技术产业也获得相应发展,电子

信息、现代生物和医药、新材料等高新技术产业吸收外资显现潜力。外资项目规模的不断趋大和高密度,推动了跨国公司投资向高新技术产业和相关服务业转向进程,投资方式也由着力“控股”发展到“独资”,外商控股和独资比例上升。

进入21世纪以后,浦东各个开发小区产业继续围绕对外开放和国际化的发展目标,产业集聚和升级导向更为明确,成为政府引导市场的重要机制。

陆家嘴金融贸易区主要突出金融贸易功能,成为上海建设国际金融中心、国际贸易中心的重要载体。特别是,在国内率先扩大金融保险、信息咨询、会展旅游等领域的对外开放,着重引进跨国公司地区总部、研发中心、外资金融机构、专业服务中介等,并将先行先试离岸金融业务。

外高桥保税区是全国启动最早的集国际贸易、保税交易、现代物流和出口加工等功能于一体的保税区,积极探索“境内关外”的监管方式和“区港联动”的新体制。当前,正在按自由港的功能和模式,进一步开展国际租赁、国际航运、现代物流、国际法律服务和国际商品展示等服务贸易领域的开放。

浦东、南汇两区合并后,浦东提出“7+1”的产业空间布局,在产业能级上包括现代服务业和先进制造业,在发展动力上包括科技驱动和创新驱动,更加突出区域核心竞争力。围绕战略性新兴产业,各个开发区分别调整了模式。金桥出口加工区是上海重要的先进制造业基地和生产性服务业集聚区,目前已形成三大产业集群:通信与网络产品研发、制造集群,集成电路设计、制造、封装测试集群,网络文化应用集群。张江高科技开发区则形成了科技创新区、国家软件园、国家生物医药基地、国家信息产业基地齐头并进的新格局,成为上海发展高新技术产业的重要载体。

这些更加科学的产业空间布局,为“二次创业”条件下浦东进一步开发开放创造了更加优越的前提和条件。

引领国有经济面向世界

浦东对外开放本质上是为了发展社会主义生产力。国有资产是我国社会主义生产力巩固和发展的重要物质基础。浦东在引进外商、外资的同时,着力提高国内企业劳动生产率,增强国际竞争能力。这是上海引领改革开放的一个标志成果。

根据党的十四届三中全会精神,围绕“国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营”的原则,浦东结合实际进行了国有资产管理体制的多神探索和尝试。1993年5月,成立浦东新区国有资产投资管理公司,受委托管理区属340户国有企业的产权。

1994年,浦东提出产业管理、行业管理、政府管理、社会管理、产品标准要全面与国际标准接轨。1995年5月,江泽民同志在考察外高桥、金桥和陆家嘴等处时指出,上海要率先建立现代企业制度,大胆试验,勇于探索,先走一步,创造经验。1996年9月,浦东新区国有资产管理委员会及其常设办事机构挂牌成立,逐步形成了国有资产管理委员会—各类型国有资产经营公司—全资、控股、参股企业(包括参股的中外合资企业、内联企业)“多层次”的国有资产管理新模式。

20世纪90年代,为了适应对外开放,浦

东致力于建立符合国际规范的国有企业制度。首先,浦东根据国际交换和竞争的要求,加快健全企业经营机制,核心在于促使企业真正成为独立的市场主体;其次,鼓励、引导企业学习国外先进的企业管理方法,加强在资源、资金、技术、人才、信息等方面活动的国际化程度;再次,改善外向型企业的规模和结构,适应生产力发展和国际竞争的要求。特别是,浦东注意发挥上海这个中心城市和进出口口岸的枢纽作用,加快横向经济联合,吸引内地企业尤其是长三角企业参加出口联合体和企业集团,进一步增强国际竞争力。

在此过程中,浦东鼓励外商投资企业与中方企业尤其是国有企业合资,把提高本地企业引进、吸收和消化先进技术作为政策目标重点。1991年5月,中美合资上海杜邦农化有限公司在浦东奠基,成为浦东开发开放后成立的第一家大型合资企业。1992年,中国与比利时合资的上海贝尔电话设备制造有限公司在浦东的电话设备新厂奠基。这是一家国务院国有资产监督管理委员会的直属企业。2002年,上海贝尔阿尔卡特股份有限公司成立,成功完成转股改制,成为中国第一家外商投资股份制企业。

1997年3月,中美合资上海通用汽车有限公司和泛亚汽车技术中心有限公司合资合同签署,由上海汽车工业(集团)总公司和世界最大的汽车公司——美国通用汽车公司在浦东合资组建的两大企业,总投资达15.7亿美元,投资双方各占50%股份,是迄今为止国内最大的中美合资项目。2002年,上海通用汽车有限公司为中国打造的新车——别克“君威”面世。

据统计,20世纪90年代末,浦东企业约55%的技术和产品属于90年代初、中期国际先进水平。许多生产技术甚至从外方母公司同步引进,如索尼公司投入的“栅网技术”、罗斯蒙特公司投入的质量流量计、夏普公司投入的液晶技术等。美国通用汽车公司与我方合资的项目还采用尚未在美国本土上市的97型别克高档轿车先进技术,并同步建立了研究开发中心。

大规模、高质量的外资投入,促进了国有经济的改制、改组和改造。特别是,投资1000万美元以上的制造业大项目中,76%是同上海国有大中型企业“强强联合”的嫁接项目。

国有企业也沿着上海城市发展的方向迅速发展,比如,1992年7月,中国华源集团在浦东注册成立。它本为原纺织工业部、对外经贸部和交通银行参与共同创办的大型综合性集团公司。为参与浦东开发开放,华源集团从贸易起步,努力构造外向型发展的框架,实现了超常规、跳跃式发展。1994年,其创办的第一家行业性高新技术开发区——中国纺织科技产业园,被列入国家高新技术产业开发区行列。

与此同时,承担浦东开发的四大开发公司也逐步完善现代企业制度和现代产权制度,向股份制、集团化和市场化的方向发展,在运营层面形成国有资本、民营资本和外商资本混合的多元资本结构。

正是在不断扩大对外开放的过程中,国有企业通过重组、整合、减资等形式适应市场经济规律,改变了过去依赖政府的开发指令从事经济活动的状况,逐步成为适应市场竞争需要的低成本、优质的市场主体。作为改革的先行、先试地,浦东引领国有经济改革、面向世界经济新形势,始终走在全国前列。

总之,借助两种资源、两个市场的高度结合,浦东开发开放提高了国有经济的层级和竞争力,社会主义市场经济得到巩固、完善和发展。到2020年,浦东将率先建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系,将极大推动中国市场主体走出去,进而服务国家“一带一路”建设。

(作者分别为上海市政府参事、研究员,上海社会科学院经济研究所助理研究员)

■ 赵蓓文

改革开放以来,中国坚定不移地扩大对外开放,从大规模“引进来”到大踏步“走出去”,对外开放水平不断提高,双向投资的格局逐渐形成。

吸引外资的新引擎

从政策性开放走向体制性开放,标志着开放战略的升级。“1+3+7+1”自贸试验区格局的形成,标志着开放战略从理论到实践的升华。

一方面,通过建设上海自贸区形成可复制可推广的经验。

中国(上海)自由贸易试验区建设是改革开放的重大举措,为其他地区的发展积累了经验。2014年12月,国务院决定设立中国(广东)自由贸易试验区、中国(天津)自由贸易试验区、中国(福建)自由贸易试验区。2016年8月,在原有4个自由贸易试验区基础上,增加7个自由贸易试验区。2018年4月,海南自由贸易港宣布成立。“1+3+7+1”的12个自贸试验区试点新格局初步形成。经过一段时间的运作,自贸试验区凭借制度优势,在吸收外资方面发挥了重要作用,成为吸引外资的新引擎。

另一方面,探索建设自由贸易港。党的十九大报告强调,赋予自由贸易试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港。在贯彻开放发展理念、构建开放型经济新体制的过程中,必须将自由贸易试验区的建设、自由贸易港的探索与“一带一路”建设相结合,形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。

下一步,还有必要加强与金融、贸易、投资战略的互动,特别是对外投资与引进外资的互动。

一是对外投资与引进外资的互动。新时代,引进外资政策将更加注重质量和效益上的提升。

二是对外投资与金融发展的互动。一方面,发达的金融体系不仅能为跨国并购提供优质服务,而且在将外资潜在溢出效应转化为现实生产力方面发挥重要作用;另一方面,对外投资的发展对资金运用、业务品种、服务手段、工作效率、利率和汇率风险管理等方面提出了更高要求,有助于加速金融市场的创新和发展。

三是对外投资与对外贸易的互动。从实践来看,中国需要以投资跨越贸易障碍,扩大贸易的资源供给。

形成东西互济格局

“一带一路”建设,不仅是新形势下开放型经济发展的重大战略选择,而且将推动“引进来”与“走出去”的双向互动。

第一,以“一带一路”为动力,实施双向投资和对外贸易的协同发展。

投资创造贸易。“一带一路”建设是国家战略带动企业投资的典范。国有资本带动民营资本向“一带一路”相关国家投资,以“互通”实现发展能力的提升,进而实现中国与相关国家全面经贸关系的发展与合作共赢。本质上,“一带一路”建设是投资创造贸易,实施双向投资和对外贸易的协同发展。

投资促进贸易。通过渝新欧、郑新欧等“中欧班列”的贯通运行,带动重庆、郑州等相关地区的对外贸易和双向投资,打造内陆开放新高地,推动内陆和中西部地区对外开放的协同发展。

第二,以“一带一路”为契机,实现国家战略和地区战略的协同发展。

例如,通过“一带一路”建设和自贸试验区建设的协同发展,构筑便利化、国际化、法制化的营商环境,可重塑沿海开放高地新优势。“一带一路”相关地区和“1+3+7+1”自贸试验区格局的叠加,打通了人流、物流、资金流,使国内大市场在两大国家战略的引领下,实现双向投资的协同发展。

第三,以“一带一路”为纽带,促进各地区吸引外资的协同发展。

合理引导资金流向,推动各区域“组团式”引资。一方面,东部沿海地区引进外资向“高端制造业+服务业”的方向转化;中西部地区引进外资以适用技术为主,以解决当地就业和社会发展,突破技术和管理瓶颈,促进经济发展。另一方面,促进不同区域实施“组团式”引资,逐步形成东西互济的格局,并根掘高、中、低端产业链的不同需求,以“梯度型”经济圈为基础,制定产业规划,推动产业集群形成。

推动“总部—加工基地”发展模式形成。发展总部经济是东部沿海地区利用外资战略、政策的重要抓手与途径。在制造业领域,长三角、珠三角、环渤海地区要面向全国,以中部地区为腹地,推动“总部—加工基地”发展模式的形成。在现代服务业领域,东部与中西部地区可探索“总部—次级总部—内地次级总部”的总部经济发展模式,并通过提供信息平台、融资平台、人才平台、物流平台等共享平台为中西部地区提供服务,进一步发挥东部沿海地区的总部经济辐射效应。

(作者为上海社会科学院世界经济研究所副所长、研究员)

「上海市纪念改革开放四十周年研究系列」专栏
「引进来」「走出去」深化互动

导读

18版
改革开放壮阔历程,展现怎样的领导力

19版
江南文化何时形成独特区域风格

■ 杨小明 任春光

“伦”者,辈分等第也;“理”者,条理秩序也。伦理,就是人与自然特别是人与人的关系秩序。那么,什么是科学时代的伦理规范?什么是伦理时代的科学规范?二者的交叉、侧重与关系又是怎样的?

中国先哲在“制天命而用之”的豪迈实践中,认识到科学通过技术可能呼唤出伟大的力量。只要发现和把握“机”,即自然的规律和法则,并成功地加以应用,人类就能获得驾驭自然甚至改变自身的神通。不过,道家先师庄子同时告诫人们,要警惕科技对人类精神的污染。

古希腊先贤毕达哥拉斯在将科学赋予美的力量之时,也将科学和伦理的善融汇起来。据说,理论(Theory)这个词就来自于毕达哥拉斯学派,原意是“热情动人的沉思”。这一学派认为,科学的目的在于追寻背后的美,更要透过这种简单、对称与和谐的美去理解、塑造宇宙万有及人类社会的等级、秩

科学“探索”不意味着乱作为

序。简言之,科学是为了守望和维护宇宙和人类的伦理规范。

在古代,无论东方还是西方,伦理与科学的关系基本是和諧的,科学甚至依附于宗教和伦理。近代以来,科学从宗教中解放出来,人成为绝对意义上的“万物的尺度”,本来与人平等共处的自然沦为随意拷问与奴役的对象,于是,生态伦理问题开始成为人类挥之不去的梦魇,人与自然、人与人从疏离走向对抗,科学与伦理殊途,技术与价值断裂。

“科学的世纪”以降,马赫、彭加勒、迪昂、奥斯特瓦尔德、爱因斯坦、玻尔和杨振宁等一批具有深刻人文关怀的科学家,在充分肯定科学对文明推动作用的同时,又深刻洞悉科学的负面影响,强烈呼吁科学家的社会责任,倾力实践科学的伦理关怀。

从伦理关怀的角度出发,爱因斯坦将科学家分为智力愉悦型、功利型和终极关怀型三大类。其中,他推崇终极关怀型的科学家,认为只有符合伦理规范的科学研究才是真正的高尚,并能赐予科学家宁静的内心。

历史一再证明,试图通过限制科学发展来维护伦理稳定是不可行的。哥白尼革命、进化论和精神分析等,从人类在宇宙中的位置到人在生物界中的位置,再到人的理性尊严,一再冲击着原有的伦理规范,新的伦理规范在痛苦的调试中不断被构建起来。

从这个意义上说,面对存在巨大伦理风险的科学技术,从科学共同体到国家、国际,在利益和风险之间,一定要理性、超前地进行评估和预防,防患未然。在风险不确定之前,千万不能为了所谓的“探索”,而置伦理规范于不顾。

事实上,科学技术就如生产力一样,是最活跃的革命力量,不可阻挡地冲击甚至变革伦理规范;但伦理规范也不是被动、消极的,更不是科学技术

的阻碍。伦理规范可以反过来规范科学技术的发展,激发其积极、正面的潜力,规避其消极、负面的风险,引导科学技术健康、向善的发展。这是科学与伦理永恒的辩证关系。由此,科学研究的底线和红线需以伦理为规范,以伦理为先导。甚至,宁可暂时不作为,也不能提前乱作为。这是敬畏使然。敬畏既是一种伦理品格,也是一种科学品格。对人的敬畏,中华先贤生出民贵君轻、民本君末的民本思想;对自然的敬畏,生出“人与天地相参”的天人合一生态伦理。

所以,我们可以用说,只有将科学规范的“充实”与伦理规范的“光辉”合二为一,才能升华为“大”的境界,才能感化人,进而生出对科学无尽探索和伦理终极关怀的永恒敬畏之情。

(作者单位:东华大学人文社会科学所)