## **黄奇帆：浦东新区不为人知的决策史**

上世纪80年代，全国东部沿海地区，特别是广东深圳，都在开发开放的前沿。上海作为老工业基地，是国有经济比较重的一个地方，同时也是国家的财政口袋，整个中央财政的1/4是由上海财政贡献的，相当于改革开放的一个后卫。也因为此，整个80年代，上海经济社会发展总体比较慢。

邓小平在1990年这个关键的时候，推动了上海的浦东开发。老人家说过，深圳的开放是面对着香港的，珠海的开放是面对着澳门的，厦门的开放是面对着台湾的，而上海浦东的开发开放是面对世界的。在老人家的心目中，浦东的开发开放，是一盘大棋中重要的一步棋。他甚至讲过，浦东的开发开放晚了5年，如果要早一点起步更好。



1992年2月7日，邓小平（前中）、杨尚昆（前右）考察上海杨浦大桥浦东工地。（新华社）

**【上任的第一个任务：制定落实浦东开发十大政策的文件】**

我于1986年至1990年在上海市经济信息中心当主任，对全国改革开放、上海经济发展十分关注，有不少思考。1990年4月23日，我去参加了时任市委副书记、常务副市长黄菊召开的浦东开发领导小组会议。会上，我接受了上任后的第一个任务，就是负责把中央关于浦东开发开放的十条政策形成具体的落实文件。

十条政策的全部内容十分简单，就两页纸。另外一条，文件上没写，但中央内部口径允许上海浦东新区搞证券交易所，进行资本市场的探索。

这十条政策，直白说就是：

一是15%企业所得税、10年期两免三减半；二是区内自用物资免进口关税、增值税；三是区内企业内销替代进口，可补税后销售；四是外资搞基础设施，所得税五免五减半；五是外资可办三产，对现行规定不许可的，经批准可办商业、金融；六是外资可办银行及分行、财务公司；七是可办保税区，可从事转口贸易、出口业务；八是区内中资企业也可减免所得税；九是区内土地使用权有偿转让50年至70年；十是新增财税留给浦东新区。

这些，再加上允许办证券交易所的政策，集沿海经济技术开发区十条政策、五大特区的九条政策和特区都没实施的五大政策（外资可以办百货超市，办银行、保险、财务公司，办保税区，办证券交易所和扩大浦东新区五个审批权）于一体。

正是由于这些政策特点，当时有一天，朱镕基同志对我和同事们说了浦东新区命名的内涵：“新区新区，不叫特区，不特而特，特中有特，比特区还特。”



1990年5月3日，上海市人民政府浦东开发办公室和上海市浦东开发规划研究设计院正式成立。（新华社）

接到任务后，我立即组织了两个层次的起草工作，一个是全市近20个委办局根据十条政策起草各自相关条文和实施意见，另一个是由各委办派出得力骨干参加市里文件起草小组。那两个月里，五加二，白加黑，日夜奋战，除了将80年代经济技术开发区、特区的具体政策条款悉数收集、一网打尽，纳入浦东新区政策外，更主要的是研究特区没有干过的五方面事项。

所有这些事，现在看很常规，但在28年前，是十分复杂的事，中央有关部委、各兄弟省都没干过，也没相关文件，可以说件件破天荒，件件都是烧脑的重大创新突破，只能参照欧美各国的国际惯例，按WTO等国际组织的规则结合国内经济的实际条件或移植或修改变通，形成相应的文件。

7月中旬，我们形成了10个文件，经浦东开发领导小组、市政府常务会、市委常委会和市人大常委会相继审议通过。

7月下旬，由朱镕基、黄菊同志带队，我和有关人员随行去了北京，向国务院汇报并于9月初得到批复。9月10日，在锦江小礼堂，召开了一个由上海市政府和国家各有关部委参加的浦东新区具体政策新闻发布会，会上共发布了9个文件，另有一个内资政策只做不说没对外公布。

这十条政策和落实政策的十份文件，我之所以仍记忆犹新，是因为在那个时代，这些政策可以说条条都代表了改革开放的内涵，其力度之大，含金量之足，是各种政策文件中罕见的。

力度大，不是指给你多少钱，这里边一分钱也没有，但如果能够把政策落实到位，发挥市场经济的历史性的资源配置功能，发挥开发开放对国内外资本的吸引功能，那么这十条政策的含金量是划时代的。

相反，如果你没有开放的头脑，没有改革的思维，没有各种具体的国际业务知识和见识，只会按照本本主义照本宣科式干活的话，就无法把中央的政策变成具体的、有实践意义的条款规则。

从这个意义上说，浦东新区十大政策的制定过程，就是解放思想、实事求是、改革开放的一个重大成果。

**【发展面临的问题：首先是钱从哪儿来？】**

1990年6月，朱镕基同志带队去香港、新加坡考察，走之前给我们布置任务，要求我们准备好浦东新区具体搞开发的方案。在黄菊同志领导下，浦东开发办的同志们准备了陆家嘴、金桥、外高桥三个功能区先行开发的方案。朱镕基同志回来后，和黄菊同志召集了昌基、沙林、我和佳能同志开了个专题会。

朱镕基同志听取了我们的汇报后说：同意三个开发区的先行开发方案。结合新加坡裕廊开发区经验，三区起步的头三年要有气势地启动建设，至少需要各投入100亿人民币以上，长远看要投入100亿元美元以上，但市政府没钱，我只能给你们每个区3000万元开办费，实际开发的资金筹措，请你们浦东新区自行想办法。回来后，黄菊同志将这个任务交给了我，由我牵头，与有关同志和部门商议拿出具体的筹资方案。

我用了一周时间，形成了一个三管齐下的找资本金方案。一是按照浦东新区允许搞土地批租的政策，在土地使用权转让中找钱；二是陆家嘴、金桥、外高桥三大开发区公司通过招商引资成立股份制开发公司找钱；三是利用浦东新区开办证券交易所的政策，近水楼台先得月，让三个企业上市融资。

三管齐下找到足够的资本金，而有了资本金开发公司就可以从银行贷款融资，进行征地动迁、基础设施开发形成熟地后，再通过土地开发转让，形成三个公司100亿元以上的滚动开发资金。

此方案一经批准，便开始紧锣密鼓地推进。1990年7月下旬，宣布了金桥、外高桥、陆家嘴三大公司领导班子，开始公司筹备工作，9月成立了三大公司，而后开始了三管齐下找资本金的工作。

除此之外，浦东开发整个面上也采用了多渠道筹资开发的办法，用足用好浦东开发优惠政策，通过招商引资、土地批租、证券市场和金融融资。到2000年，浦东开发的第一个10年，通过土地批租、股票市场、外资、内资及金融机构融资贷款筹集了至少5000亿元以上的开发资金。

**【外高桥保税区：我国第一个保税区，也是保税区的成功典型】**

当时的中国没有保税区，中国第一个保税区出现在上海——浦东外高桥保税区，后来辐射到深圳等五大特区和沿海地区。到2005年，全国一共形成了13个保税区和15个保税港区，到2017年国务院共批准各类海关特殊监管区域138个，主要有保税区、保税物流园区、出口加工区、保税港区、综合保税区和跨境工业园区等六种类型。

外高桥保税区一经设立，就是开放度最高、自由贸易的功能性最强的保税区。当时，国务院确定外交桥保税区内：一是实行免关税、免许可证；二是允许外商贸易机构从事转口贸易；三是可为区内外商投资企业代理本企业生产用原材料、零配件进口和产品出口业务；四是区内企业外汇全额留成；五是各国货币流通；六是设立生产资料交易中心；七是对保税区内的主要经营管理人员可办理多次出入境护照，提供出入境方便。

有了这些政策，来到上海的国内外贸易公司几乎云集外高桥保税区。到2017年，外高桥保税区外贸规模稳居全国保税区首位，全年进出口贸易额突破1663.6亿美元，比上年增长11.3%，占全国13家保税区进出口总额的比例达到54.8%，占全国全部138个海关特殊监管区进出口总额的25%，占整个上海2017年进出口贸易总额的25%。除了进出口额，保税区的增加值、税收等经济指标几乎是全国其他12个保税区的总和。

**【规划先行：一流的城市规划和高起点的产业规划】**

1991年2月18日，大年初四，朱镕基同志向邓小平同志汇报浦东新区发展规划的宗旨是：金融先行、贸易兴市、基础铺路、东西联动，得到了小平同志的充分肯定。

浦东的城市规划灵魂是东西联动。浦东浦西市政基础设施一体化、城市规划一体化、产业发展一体化，从而实现浦东浦西资源优化配置，浦西大都市的人才资源、经济基础支撑浦东开发，浦东的开发开放政策引领带动上海成为国际的金融中心、贸易中心、经济中心。

为了实现东西联动发展战略，浦东开发在起步建设时就规划了在黄浦江上建杨浦、南浦、卢浦、徐浦、闵浦五座跨江大桥和外环、翔殷路、军工路、大连路、新建路、延安东路、人民路、复兴东路、西藏南路、打浦路等十条跨江隧道，并规划了将浦东浦西包容在内使之一体化发展的内环线、二环线、中环线以及后来确立的三环线。

这就使得黄浦江两岸东西对应、珠联璧合、相映成辉：外滩对应陆家嘴地区成为上海的金融中心区，内环东西两地作为上海的商业商务中心城区，内环到外环之间的东西区域是上海大型居住区和高新技术产业园区所在地。

总之，浦东、浦西东西两地基本对称，这就为浦东浦西联动发展奠定了上海大都市的基础形态。

陆家嘴金融贸易区的开发是浦东新区城市开发的起点。它的地理位置显赫，在上海外滩的对面，功能定位与浦西外滩并立为金融贸易集聚区、中央商务区。它的规划必须是一流的，决不能马虎，为此，早在1991年，由朱镕基同志提议，对陆家嘴地区开展国际规划设计招标，由英国、法国、意大利、日本和我国五个世界著名的设计事务所参加了设计，到1992年10月，形成了五个方案，而后由我牵头成立了联合深化小组，将这五个成果扬长避短，综合成一个方案。

联合深化小组的深化工作经过5变3、3变1的过程。记得有一天联合深化小组的几个人坐在地上看着五个模型，当时的五个模型的最高楼层只有40—50层。我说纽约、芝加哥各有三幢100层左右的超高层，上海作为未来的国际金融中心，也有必要搞三幢超高层。这个提议得到了大家认同，我们拿了三个筷子，在模型上比划摆放，选择确定了合理的位置，形成了现在陆家嘴金融区三幢超高层的模型雏形。

在这期间，黄菊同志亲自听取了方案汇报，指出了方案进一步优化的三个结合原则，按此原则，我们最终综合形成了陆家嘴金融商贸区的形态规划方案。

考虑到这个规划要15到20年才会最终建成，会经历多届政府，为保证一张蓝图干到底，后来人不能随意变更，此规划方案报经市人大常委会、市政协常委会征求意见并根据审议意见作了相应修改后，报市政府常务会、市委常委会通过后，最后于1993年12月28日由市政府批复，成为陆家嘴地区20多年来一直遵循的城市规划法定的方案。

**【发挥金融作用：建设中国的国际金融中心】**

邓小平同志在听取朱镕基同志关于浦东新区“金融先行、贸易兴市、基础铺路、东西联动”的规划宗旨汇报时，老人家即兴讲了一段振聋发聩的话：

“金融很重要，是现代经济的核心，金融搞好了，一着棋活，全盘皆活。上海过去是金融中心，是货币自由兑换的地方，今后也要这样搞。中国在金融方面取得国际地位，首先要靠上海。这个要好多年以后，但是现在就要做起。”

当时，我有幸在旁边聆听，受到极大震撼，觉得这段话是世界级的、非常深刻的至理名言，于是就记了下来。

按照小平同志的理论，中国的金融在世界真正有地位，就是中国的人民币能在世界上自由兑换的时候，这是金融强国实现的标志。要知道，1990年、1991年中国的货币根本连贸易项下都没有自由兑换，一切都是管制的。在那个时刻，老人家能够非常深邃地、高瞻远瞩地讲了今后货币要自由兑换，是多么的有睿智、有前瞻性！小平同志说了这个话以后5年，到1996年中国人民币在贸易项下实现了自由兑换。

现在又过去了20多年，中国人民币逐渐国际化，跨境人民币的交易量越来越大，结算量也越来越大，越来越多的国家把中国人民币作为国际贸易的结算货币，也有一些国家把我们的货币作为储备货币之一，2015年，人民币加入了SDR。

再过二三十年，当有一天人民币在资本项下也能够自由兑换的时候，当有一天人民币不仅成为贸易清算、结算货币，而且成为资本项下自由兑换的货币，成为各个国家的储备货币，成为世界各国货币中的一种锚货币的时候，小平老人家的目标就实现了。

老人家说，这件事要很长时间。我相信十九大报告提出的2050年中国成为世界经济强国的时候，这个货币目标一定能实现。