

# 自由贸易试验区建设对浦东经济的影响分析

张波<sup>1,2</sup>

(1 华东师范大学,上海 200241;2 上海市浦东新区行政学院,上海 2012140)

**[摘要]** 自贸区建设是新时期国家深化改革的重大举措,也是浦东推动开发开放事业的强大引擎。在面对产业转型升级难度增大、“三驾马车”经济拉动作用减弱和商务成本迅速增加等挑战下,浦东要紧紧紧抓住自贸区建设的重大契机,加快政府行政职能转变、加速升级产业结构以及“四个中心”核心功能区建设进程,实现浦东经济的新一轮跨越式发展。

**[关键词]** 自贸区;转型;创新

**[中图分类号]** F752.8 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008—4053(2015)08—0049—05

2013年7月3日,国务院常务会议原则通过了《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》(以下简称“方案”),从而正式开启了真正意义上的自贸区建设进程。同年8月22日,国务院正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区,覆盖范围包括上海市外高桥保税区、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4个海关特殊监管区域,总面积为28.78平方公里。经过一年的探索实践,2015年,国务院将原金桥开发片区、张江高科技片区和陆家嘴金融片区纳入自贸区范围,由此把自贸区面积扩展至120.72平方公里,标志着中国(上海)自由贸易试验区建设进入新阶段。作为自贸区辐射最近区域,浦东如何能够把握自贸区建设的历史机遇,开创浦东开发开放事业新局面,这是值得政府、专家学者们讨论的话题。

## 一、开发开放新阶段浦东经济面临的困境分析

### (一)产业结构优化升级难度逐渐增大

开发开放以来,浦东新区已经形成了“三二一”的现代产业发展格局,第一、二产业在生产总值

中的比重逐年降低,已经从1990年的3.7%和76.2%下降到2012年的0.6%和39.1%,相反,第三产业比重则从20.1%上升到60.3%,成为浦东经济的重要组成部分。但是,与世界发达国家尤其是国际大都市相比,浦东第三产业比重还明显较低,远远低于前者的70%以上和后者的80%以上。即使与国内一些地区相比,浦东也明显存在着差距,比如北京为76.4%。从三大产业内部结构来看,虽然金融业已经成为服务业的重要组成部分,但传统的批发零售、房地产行业所占比重仍较大,而以信息技术、航运、仓储等为代表的高技术服务业有待提高(见表1)。同时,对于致力于建立国际金融中心的浦东来说,很多现代金融产业,比如金融航运业、金融衍生品、期货业等,仍然处于起步阶段,金融业所占第三产业比重还有很大提升空间。

其次,浦东自主创新能力(尤其是本土企业)整体有待提高。作为处于全国领先地位的高技术产业聚集区,浦东的高科技产业整体效益仍然不高,比如2006年浦东科技投入为63亿,到2011

**[收稿日期]** 2015-05-10

**[作者简介]** 张波(1986-),男,上海市浦东新行政学院社会学教研室助理研究员,华东师范大学社会发展学院博士研究生。

表 1 浦东新区主要年份第三产业增加值构成比例(单位:%)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013
交通运输、仓储业、邮政业	2.5	4.2	3.6	3.6	3.2	3.4
信息传输、计算机和软件业	1.7	3.5	5.0	5.4	5.8	6.5
批发和零售业	11.9	10.1	12.9	13.9	15.4	15.9
住宿和餐饮业	1.1	1.3	1.2	1.0	1.0	1.0
金融业	17.3	11.8	17.5	18.1	18.0	19.4
房地产业	6.0	8.3	5.3	4.2	4.5	5.0
其他服务业	6.0	9.7	10.6	11.1	12.4	13.2

年则增至 144.73 亿元,而反观高科技产业利润总额却不增反降,从 2006 年 62.46 亿元降至 2009 年 9.19 亿元。而且浦东高科技产业在工业增加值中的比重逐年降低,从 2006 年 22.8%降低到 12.8%,新产品的产值率也有一定程度的降低。从产值结构来看,浦东高科技产业虽然逐渐转向医药制造业、航空航天器制造、电子及通信设备、电子计算机及办公设备,但是产业主体以外商及港澳台投资企业为主,本土企业明显较少。高科技产业主要依赖于外资企业,而本土企业的核心竞争力弱,这种外资企业“一枝独秀”局面给浦东经济持续健康发展带来隐忧。

还有,浦东的产业集群培育不够完善,高端产业链并未形成。浦东一直以来注重产业集群培育,坚持以功能开发推动产业聚集,从而带动区域产业链的整体发展,至今已形成了陆家嘴金融产业、张江软件产业、张江微电子产业、张江文化创意产业、张江生物医药产业、临港物流产业、金桥生产性服务业等集群。但是,浦东新城的产业集群除了集成电路产业、生物医药产业外,其他产业还处于模仿性开发和常规生产技术这种低水平发展阶段,缺少具有独创性的成套工艺。从产业链的角度来看,浦东的高技术产业基本处于利润率较低、劳动力要求高的产业末梢,很多外资企业把浦东作为价值链低端加工制造开发基地,而这种低端技术制造业除了带来了就业机会外,技术的溢出效应并未真正落户浦东,产业的附加值较低。

(二)投资、消费、出口对经济拉动效应减弱

第一,通常来讲,GDP 的增长主要依靠投资、

出口和消费,被誉为拉动 GDP 的“三驾马车”。然而,近年来,浦东固定资产投资增长缓慢,并有负增长趋势。从表 2 显示,浦东的固定资产投资在 1993—1998 年经历了快速增长期,但是 1999、2000 年分别出现了负增长,直到 2002 年,浦东投资水平才回到 1998 年水准,但是近 5 年,固定投资额均在 500 亿元以下,从 2008 年以来,新区固定投资虽然有一定程度增长,但是总体来说增长缓慢,且从投资总额来看,与新开发的滨海新区、两江新区相距甚远,2012 年,二者的投资额分别达到 4453.3 亿元和 1476.22 亿元。

第二,对外出口贸易受全球经济影响巨大。开发开放前 10 年,浦东经济主要依靠投资拉动,但进入新世纪以来,浦东的经济主导力量逐渐转到了出口贸易。从表 2 可以看出,2000 年是浦东对外贸易的转折点,之前增长趋势缓慢,但从 2000—2007 年,出口贸易成为拉动浦东经济的主要力量。但是,2008 年以来,受全球金融危机和欧美债务危机的长期影响,浦东的对外贸易增长速度明显减缓,随着全球经济的缓慢复苏,2010—2011 年出口贸易增长速度又逐渐提升。可以说,浦东经济仍然是比较典型的外向型经济,对外依存度并没有随着经融危机而降低。

第三,内需不足长期制约浦东经济发展。虽然浦东社会消费品零售总额始终处于稳步增长的态势,但是它对经济增长的拉动作用仍然不强。上世纪 90 年代初期开始,浦东开始了大规模的基础设施建设;而新世纪以来,浦东又围绕世博会,陆续投资对场馆、交通等配套设施建设。可以说,2009 年之前,投资和出口是经济增长的主要推动

表 2 1993-2014 年浦东新区支出结构 (单位:亿元、亿美元)

年份	固定资产投资	社会消费品零售总额	外贸净出口总额	年份	固定资产投资	社会消费品零售总额	外贸净出口总额
1993	164.56	41.92	12.02	2004	651.94	358.21	323.78
1994	261.13	82.74	23.21	2005	693.61	353.69	372.12
1995	285.07	110.00	39.63	2006	659.97	400.02	444.71
1996	395.04	140.21	38.75	2007	784.10	456.04	528.10
1997	504.36	162.23	45.86	2008	872.68	526.89	604.23
1998	583.22	178.97	52.80	2009	1420.77	859.63	576.50
1999	438.20	198.31	66.67	2010	1432.30	1036.88	738.79
2000	351.06	215.17	95.80	2011	1435.39	1202.04	888.98
2001	416.18	233.02	110.22	2012	1454.98	1349.73	939.83
2002	587.20	284.24	136.02	2013	1679.22	1504.95	958.25
2003	602.16	313.24	211.92				

注:表中数据按当年价格计算。

力,并有逐年扩大趋势。世博会后,浦东的大规模投资又开始转向大飞机、迪士尼等重大建设工程项目。从而导致普通居民的劳动力收入不足,消费需求受到抑制。尽管 2010 年之后得到明显改观,但是这种高投资、低消费的经济失衡状况没有得到根本性转变,并成为制约浦东经济的重要因素。

(三)商务成本提高导致经济成本迅速增加

第一,政策比较优势已经减弱并逐渐消失。据统计,截至目前,国家及有关部门针对浦东开发已出台了 26 项政策文件,内容涉及综合政策、吸引投资政策、税收优惠政策、贸易政策、园区建设政策、金融政策和外汇管理政策,成为浦东经济快速发展的主推手。但是,随着开发的推进,国家给予的优惠政策逐渐因已过适用期、被废止或为新政策取代等原因有 14 项失效,而且现在正执行的 12 项政策的使用范围逐渐扩展至全国,使得浦东曾经获得的政策相对优势已经减弱并逐步丧失。2005 年浦东被批准为国家综合配套改革试验区,上海和浦东加大出台产业发展、人才引进、园区建设、金融中心等多项优惠政策,但随着综改试验区数量的增多,这些优惠措施的比较优势再度丧失。

第二,土地、资源、人才等要素成本迅速增加。开发初期,由于地方政府代理行使土地所有

权,所以他们可以通过低价出售土地来解决资本困难,吸收大量资本进行新区开发。从发展过程来看,这种“土地吸引资本”的做法在新区开发初期取得了较大成功。但是,这种做法也具有明显的缺陷,就是造成资源的浪费、环境的污染等问题。而且,在开发后期,浦东的土地资源逐渐减少和农民的地权意识增加,“土地吸引资本”的做法明显已经过时。另外,随着劳动者的权利意识和国家保障政策的完善,企业的劳动力成本迅速提升,而以往那种依靠廉价劳动力而发展来料加工制造业逐渐丧失优势,而且人民币增值、原材料价格提升、发达国家的贸易保护主义等措施使得浦东原本拥有的竞争优势逐渐消失。所以,浦东必须改变原先那种依靠政策和出口等拉动经济的思维,逐渐转向依靠创新、依靠科技、依靠内需等措施,从而形成一股经济持续发展的强劲拉力。

二、自贸区建设给浦东开发开放事业带来的影响分析

(一)对加快政府行政职能转变的影响

2005 年以来,浦东始终把转变政府职能作为综合配套改革的重要内容,并取得了明显成效。随着自贸区把加快政府职能转变作为重要使命之一,浦东要充分借鉴自贸区做法,利用配套改革试验的政策优势,加快推进政府行政职能转变的进程,与自贸区行政体制改革形成联动,进而放大

自贸区改革成果。第一,加速转变政府行政理念。长期以来,政府管理主要遵循事前监督原则,实行审批制度管理,比如外商在境内的投资项目、企业设立及变更、共商登记等都需要审批。由于政府注意力都集中在审批中,而忽视对企业经营情况的监督,导致很多非法经营等问题。而自贸区尝试转变传统做法,简化事前审批,探索实施负面清单管理,除此之外采用备案制,这一方面减少了审批流程,提高政府办事效率,另一方面将政府注意力从事前审批转到事中事后监督管理,减少了违法经营企业。第二,加快转变政府行政方式。自贸区建立企业网络信息和服务平台、建立社会信用体系、综合执法体系、社会组织参与市场监管、综合评估机制以及反垄断、安全审查机制等等。这些政策的施行可以彻底转变传统政府的行政方式:一是改变传统条块分割的行政管理,弥补了在管理过程中不同部门之间相互推诿的“管理盲区”;二是简化了企业的办事过程,企业再也不用因为办事而整天跑政府部门;三是将对企业的监督从传统单纯的政府监督转到社会监督,企业的信用指数随时可以在服务平台查询,社会大众也可以随时在网络举报企业违法经营行为。

### (二)对浦东区域 GDP 的拉动效应分析

而自贸区建设,最直接效应就是提升浦东吸引外资的能力和对外贸易出口的增长,从而带动地方 GDP 的快速增长。第一,自贸区建设开放了投资领域。在投资领域方面,自贸区主要从两方面进行创新,一方面是自贸区区内投资,扩大对外开放服务业投资,包括金融、航运、商贸、文化、社会及专业服务等领域,暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施;探索建立负面清单管理模式,试行准入前国民待遇,对区内注册所有企业开列一张禁止经营的事项,除此之外,区内注册企业均可自由经营;另一方面,对区内企业对外投资方面,实行以备案制为主的管理模式,从而提高境外投资的便利化程度。这些制度不仅提升了区内对外资的吸纳能

力,而且会对区外附近区域产生溢出效应,有利于浦东区域的招商引资。第二,自贸区建设促进了贸易进出口总额增长。自贸区建设主要是对原来货物贸易的转型升级,探索开展服务贸易、转口贸易等业务,建立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心,深化国际贸易结算中心试点,提升自贸区贸易的服务功能,从而使得自贸区成为进出口货物的中转站,而对于拥有地理优势的浦东来说,更加有利于区域内企业的进出口,降低企业的运输成本。第三,自贸区建设优化了投资服务环境。自贸区建设的主要任务是形成一套与国际先进投资贸易规则相适应的制度体系,包括行政管理方式、监管模式、投资贸易便利化等制度创新。这些制度创新不仅为全国形成可复制、可推广的经验,而且也为浦东带来了改革红利,即优化了浦东区域投资服务环境。同时,浦东可以充分利用综合改革试验区与自贸区改革形成联动效应,积极借鉴自贸区内的经验做法,在浦东区域先行先试,试探自贸区改革的区外可复制性。

### (三)对产业结构转型升级的影响分析

产业结构转型升级,不仅是浦东经济面临的巨大挑战,而且也是浦东二次创业的主要任务。浦东产业转型升级的好坏不仅关系着浦东未来经济的发展前景,而关系着国家深入改革开放战略的成功与否。自贸区建设对浦东的产业结构转型升级具有至关重要的作用。第一,自贸区建设体现上海和浦东的产业发展思路。大力发展以金融、航运、贸易为主体的现代服务业和以高科技产业为主导的先进制造业,建立高集聚、高附加值、低消耗、低污染的现代产业体系,是上海和浦东产业转型升级的重点。上海可以通过自贸区建设,建立符合区域产业方向的园区企业准入标准体系,对企业进行甄别。而作为上海经济发展的龙头,上海在标准考量方面将优先考虑浦东的产业思路。第二,自贸区建设带动浦东区域产业发展。通过自贸区建设,区内的投资贸易环境必将获得优化,从而吸引一批国际先进企业进驻自贸

区内。但是,自贸区企业的投资和服务领域必然会辐射到区外,而浦东具有明显的先天优势,他们将先进的技术、理念和资本延伸到浦东,从而带动浦东现代产业发展。第三,自贸区建设与浦东区域建设产业一体化。开发开放以来,浦东已经形成了诸如金融、软件、生物医药、文化创意、物流、生产性服务业等产业集聚区和“4+3+1”为重点的产业布局,并在一定程度上形成了产业链。而自贸区的建设可以为浦东提供契机,充分发挥区内外的联动效应和溢出效应,推进产业的一体化建设。同时,浦东区域也具备从事高端产业的人才和环境,为自贸区的产业投资和服务贸易提供保障。

#### (四)促进上海“四个中心”核心功能区建设

作为上海建设“四个中心”的核心功能区和主战场,浦东肩负着国家和上海新一轮改革和开放中奋勇争先的重任。自贸区建设,不仅是国家新一轮改革开放的重大举措,也给浦东“四个中心”建设带来重大战略发展机遇。作为综合配套改革试验区,浦东应尽早形成与自贸区建设联动的工作机制,逐步形成协调互动、资源共享、联动互建的改革一体化战略,共同打造中国经济改革“升级版”。第一,自贸区建设对浦东金融中心建设的影响。一方面,通过负面清单管理与准入前国民待遇两项措施,扩大金融服务业,推动金融服务向符合条件的民营企业 and 外资金融机构全面开放,将吸引更多的金融机构入驻浦东。另一方面,通过跨境人民币使用、资本项目管制取消、利率市场化、股票国际板、国际大宗商品交易所、人民币跨境再保险试点、资本项下开放、跨境融资等试点,有利于增强金融服务实体经济的功能,扩大金融的国际化。第二,自贸区建设加快贸易中心建设进程。与东京、伦敦、纽约等国际贸易中心城市相比,浦东的贸易中心建设缺乏高能级的贸易主体集聚(尤其是本土高能级贸易主体缺乏)、服务贸易发展不充分、国际话语权不强。其

实,自贸区建设的重要内容就是建立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心,深化国际贸易结算中心试点,从功能开发、服务提升方面升级传统以出口加工、货物贸易为主体的贸易中心建设模式。第三,自贸区建设提升国际航运中心建设能级。2010年,上海港集装箱吞吐量首次跃居世界第一。但是,吞吐量的快速增长并没有带来经济效益的提升,其关键原因是浦东的港口服务能级较低,高、中、低端航运产业结构失衡。比如说浦东航运业大多集中在码头、仓储、货运以及报关、船代、货代等低附加值产业,而船舶融资、海事保险、航运咨询、航运信息、航运经纪等高端航运服务滞后,有些领域近乎空白。自贸区建设最主要的任务是发展航运高端服务业,与投资、贸易、金融等领域充分互动,加快发展航运运价指数衍生品业务,提升国际航运中心能级。◇

#### 参考文献

- 1 张娟.关于世界自由贸易区的若干问题研究[J].国际市场,2013,(4).
- 2 张建平.以上海自由贸易区撬动新一轮改革[J].中国外汇,2013,(5).
- 3 李友华.自由贸易区及其功能设定的国际借鉴[J].港口经济,2008,(6).
- 4 徐全勇.浦东综合配套改革的理论与实践[M].上海:上海人民出版社.2011.
- 5 李志鹏.中国建设自由贸易园区内涵和发展模式探索[J].国际贸易,2013,(7).
- 6 夏善晨.中国(上海)自由贸易区:理念和功能定位[J].国际经济合作.2013,(7).
- 7 荆林波,袁平红.中国加快实施自由贸易区战略研究[J].国际贸易,2013,(7).
- 8 张淳,林锋.关于浦东建立自由贸易区的几点思考[J].特区经济.1990,(6).
- 9 杨洪涛,刘亮.浦东新区开发开放政策及竞争优势演变分析[J].华东经济管理,2012,(9).

[责任编辑:一然]

# 自由贸易试验区建设对浦东经济的影响分析

作者: [张波](#)  
作者单位: [华东师范大学, 上海 200241; 上海市浦东新区行政学院, 上海 201214](#)  
刊名: [辽宁行政学院学报](#)  
英文刊名: [Journal of Liaoning Administration College](#)  
年, 卷(期): 2015(8)

引用本文格式: [张波](#) [自由贸易试验区建设对浦东经济的影响分析](#)[期刊论文]-[辽宁行政学院学报](#) 2015(8)