

上海加快推进“退二进三”的构想

中共上海市委研究室 方文进

调整产业结构和城市空间布局是 21 世纪初上海建成国际经济中心城市的重要内容，而产业结构的优化和合理的城市形态布局则是增强城市综合功能、提高城市运转效率和发挥城市总体效益的重要保证。近几年，上海已在这方而取得了较好的进展。市中心城区迁走了百余家污染严重的工厂企业，拔掉污染生产点 200 多个；结合工业结构调整，关、停、并、转近 400 户企业。但从布局调整的要求来看，“退二进三”的步伐还不快，调整的目标远未到位。因此要按照建成国际经济中心城市的要求，进一步加快工业布局调整，不断优化生产力布局和城市功能布局。

一、 加快“退二进三”的紧迫性

党的十四大明确提出上海要形成“一个龙头、三个中心”的战略要求，21 世纪初上海的战略目标是要建成国际经济中心城市，其基本功能定位为集散功能、生产功能、管理功能、服务功能和创新功能五大功能。因此上海必须建立与之相适应的产业结构必须按照其特有的经济地位和特殊的经济功能，进行超越式的调整。

从国际大都市对工业布局的要求来看，在经济中心城市一般工厂较少，它的工业应当是新技术、高附加值的，而围绕它的周边地区才是工业生产基地。巨海的情况如何，根据 1992 年统计，内环线以内 106 平方公里共有 2000 多户企业、3600 个生产点，占地面积 14 平方公里。近几年来，尽管有几百个企业和生产点改变了生产用地性质，但仍然存在工厂占用土地较大，“三废”污染影响环境等问题。因此只有加快调整工业布局，扩散中心区工业，才能逐步达到国际大都市的要求。

国际大都市要求有高度发达的第三产业，凡是称得上国际经济中心城市，其产业构成中第三产业都高度发达，第二产业高度密集，而第一产业比重较小。伦敦、东京、纽约等全球性的国际经济中心城市，第三产业占国民生产总值的比重都在 75% 到 85% 之间；香港、新加坡等区域性国际经济中心城市，第三产业所比重大都在 65% 到 75% 之间。改革开放以来，上海第三产业有了超前发展，第二产业占上海 GDP 值的比重已从 1978 年的 18.6% 上升到了 1995 年的 40.1%。但这与上海形成国际经济中心城市的目标仍相距甚远，因此上海必须坚定不移地按照“三、二、一”的方针积极调整产业结构。通过加快“退二进三”，大力发展第二产业，使金融、贸易、交通通讯和科技开发等第三产业在上海 GDP 值中的比重不断巨升。

从加快上海工业结构战略性调整的需要来看。“八五”期间，上海工业加大了战略性调整的力度，传统工业得到改造，支柱产业迅速发展，高新技术正在崛起，推动了上海工业连续五年保持两位数快速增长。但是，面对日益激烈的市场竞争，上海工业必须进一步拓展空间，通过进一步调整产业结构、产品结构、技术结构、企业组织结构、工业布局结构来实现抓大放小，扶强并弱，发挥结构效应、规模经济效应和科技进步效应，增创上海工业新的优势。

二、 加快“退二进三”的构想

要从上海建设成为国际经济中心城市的战略高度出发，按照面向 21 世纪、面向世界、而向现代化的要求，进一步调整优化产业结构和城市形态布局，加快城市现代化建设和改造，促进经济建设、社会进步和生态环境协调发展，这是加快推进“退二进三”的基本出发点和立足点。

开展工业布局调整，实现梯度转移，优化产业结构，要坚持四个原则：**一是整体性**。把企业迁建与企业组织结构调整和行业发展规划相结合，制定切实可行的政策导向和产业导向，对扩散项目进行指导性间接调整，合理进行工业布局。**二是先进性**。把企业迁建与改造传统工业、壮大支柱产业、发展新兴产业相结合，提高企业技术水平和工业整体实力。**三是可行性**。企业迁建必须推动企业增资减债、减本增效，促进新的经济增长点的形成。**四是稳定性**。企业迁建必须充分考虑职工的利益，尽量避免产生不稳定因素。要引导企业打破部门、地区界限，对外地企业实行兼并、控股、参股，到长江流域，到全国各地扩大自己的发展空间。腾出市中心厂房，就地发展商务、金融、贸易、餐饮、住宅建设，发展多种经营，分流安置企业员工。

对于市中心十个区来说，由于经济功能定位有一定的差异，因而“退二进三”的力度是不一样的。黄浦、静安、南市、卢湾四区，主要应实现第三产业功能，原则全部“退二进三”。一是近期内要组织实施对四伏中央商务区内工业企业进行搬迁，尤其是外滩带大楼群的工厂企业必须尽快撤离，以便恢复其金融、外贸、商业功能；二是四区中心商业区内“三废”污染严重，已造成厂群矛盾的工厂企业，应在近期内尽快搬迁；三是四区中心商业区内其他工厂企业应有计划逐步搬迁。杨浦、虹口、华北、普陀、长宁和徐汇六区，应以所处环线内外的不同而有所区别。六区的环线以内区域，主要应实现三产为主、二产为辅功能。这一区域的非城市型工业原则上迁出区外，或调整产品结构，近期可对工业街坊进行封闭改造，迁并集中工业点，远期应逐步减少工业企业，余留工业向城市型工业转变，将这一区域改造成为以第三产业和高级住宅区为主的综合性功能区。六区内环线以外地区，则应实现二产、三产并举功能。总之，要根据上海城市功能要求和经济产业分类的区域功能要求，分块、分类确定若干个功能区域，在此基础上，中心区各区根据本区地理位置及特点，再具体形成适应本区特色的功能定位。

三、 加快“退二进三”的政策

从目前情况来看，“退二进三”确实面临一些问题，主要是：引进外资趋缓；工业企业经济效益不佳；不少企业在置换过程中要价过高等等。为了加快推进“退二进三”的步伐，可采取以下几点措施：

一要双管齐下。

即发挥市场机制调节和政府宏观调控双重作用，全面推动中心城区“退二进三”的战略性调整充分发挥市场在资源阶段和产业结构调整中的基础性作用，是加快建立社会主义市场经济体制的客观需要。但关于产业发展和结构调整中的矛盾和问题十分复杂，单靠市场作用是不够的。因此加快推进“退二进三”，必须把市场行为与行政手段结合起来，否则扯皮太多，进展缓慢。政府部门要强化对企业的服务和指导，市区联手，条块结合，共同做好这项工作。

二要重点突出。

市有关部门要尽快确定迁建的重点地块和重点企业，统一排出进度表，并要落实责任制。要与区进行沟通，以便形成合力集中力量打歼灭战。对即将置换出来的地块，各区要进行合理的规划。是适宜发展商业、娱乐业，还是适宜发展服务业、房地产业，或者是搞成绿地，美化城市，应在规划一目了然，避免雷同重复建设。

三要政策配套

“退二进三”涉及到工厂迁建、土地改性、税收征管和职工安置等等，政策性很强。因此，必须制订可操作性的政策与之相配套。如对于“退二”，能否建立工业布局调整专项基金或专项贷款的政策；迁建项目可参照享受“三废”污染治理迁建企业的政策；允许原有水、电、气等计划指标，划转到新建地区，并免交增容费的政策等。同时，要与抓大放小，特别是国有小企业放到区里去的政策统盘考虑，对于“进三”，能否对其金融、贸易、交通通讯、房地产、旅游、信息咨询等行业实行优惠。从根本来说，“退二进三”的产业布局应全面实行国有土地有偿使用政策，运用级差地租杠杆作用，建立产业布局自行调整的运行机制。要根据中心城上海地的区位条件，以级差效益为基准，尽快制级差收费标准，使不同产业和不同行业的企业在布局上自行调整、相互粉换。大量工业企业由中心城区不断向外疏解，第三产业不断强化发展。

（责任编辑：陆婷婷）