

浦東開發18年 四之三



浦東開發開放18年來，從農田變身金融中心，變化之大可謂「滄海桑田」。然而十幾年來，有一樣在浦東幾乎未變，它就是「小政府、大社會」的行政管理體系。在這一體系下，浦東公務員一人身兼數職，人人都是「多面手」。然而，這種「大局制」在中國政壇上顯得形單影隻。直至今年兩會，國務院機構改革「大部制」方案出台，令浦東公務員吃了定心丸，用浦東某位官員的話說：「這解決了多年『堅持還是放棄』的困惑。」

■本報上海新聞中心記者 鵝鳴飛、畢方方、何靈芝、唐湛嫻

與浦東公務員多打交道，就會發現很多公務員的名片，頭銜不止一個，有的甚至四個、五個。這就是「浦東特色」。1992年10月，剛啟動的浦東新區只有10個局級單位，全區公務員編制800名，而當時上海市政府的委辦局有70多個，其他區縣50個左右。

公僕辦事「分鐘計」

這一簡化的黨政機構設置模式，出自時任上海市副市長、浦東新區黨工委書記、管委會主任的趙啟正同事之手。他們認為，新區黨政機構設置要遵循「小政府（機構）、大社會」原則，要簡政精兵、合併職能、加強服務、權權放權。

現任浦東新區宣傳部長陳高宏當時身兼數職，僅應付開會就「分身乏術」，有時還被上級機關因缺會談而「扣分」，讓他冤枉不已。也正因此，浦東的公務員都練就了「一張鐵嘴」和高效的接待能力。

曾任浦東新區宣傳部長的邵煜棟透露，最忙時，浦東每年要接待副總理以上級別外賓30多批，如果加上兄弟省市來訪，最多的時候每天要接待9批。浦東公務員的日程表，是以分鐘計算的。

「衙門」少別區一半

不過在「上不改下不改，左鄰右舍都不改」的孤獨中，許多人認為，浦東的「大局制」挺不住，最終一定會走上「精簡—膨脹—再精簡—再膨脹」的老路。朱鎔基兩次來浦東視察時，都鼓勵新區對認準的事情要堅定不移地做下去。一位中央領導人來浦東視察，也十分讚賞浦東的做法，要求新區「戴着鋼索」也要頂住來自各方的壓力。

就這樣，一直到2000年，浦東新區政府直接管轄的委辦局也控制在14個，比其他區少一半；公務員1,100名，是其他區的二分之一。浦東新區的面積與新加坡差不多，經濟總量佔全上海的四分之一，招商引資佔三分之一，外資進出口佔二分之一，公務員身上的擔子之重可見一斑。談及此事，新區官員笑着用上海話對記者說：「老龍棍（很厲害）咯。」



浦東公僕合唱團 放歌貝多芬故鄉

在外人眼中，內地公務員總是一臉嚴肅、不苟言笑，甚至機械而又僵化。而在浦東，有一支公務員合唱團，他們不單是合唱愛好者的「自娛自樂」，還曾走出國門，在德國舉辦專場音樂會，取得巨大成功。「浦東新區公務員合唱團」成立於2002年5月，由政府機關事業單位各部門公務員中的合唱愛好者所組成，每周聚會一次，以歌會友、以歌怡情。在合唱團成立兩年後的上海市10月歌會業餘合唱百餘支隊伍比賽中，該團「意外」獲得二等獎（第3名）。

謝幕多次 掌聲不絕

2006年3月，浦東公務員合唱團應邀參加位於貝多芬的故鄉德國的漢諾威合唱節，在漢諾威、布魯克、柏林進行了三次專場演出並取得超乎預期的成功。在布魯克能容納2,000多人的大劇院，合唱團先後演唱了10首中國民族歌曲、10首歐洲歌曲，深深吸引了全場觀眾。返場多次，把準備好的3首返場歌曲都唱完，觀眾依然掌聲熱烈，隊員們只好再唱自己唱過的歌曲來回報觀眾。觀眾起立鼓掌長達十幾分鐘，團員和德國組織者無不感動得淚淚盈眶。

如今，這個合唱團聲名遠播，不少在上海的外國人都常常與合唱團一起練歌。在今年浦東開發開放18周年之際，浦東公務員合唱團還將與一支來自香港的合唱團同台演出，再現上海公務員的風采。



削機構併功能 新區迸發高效率 精兵公僕兼多職 簡政先行大局制



浦東開發18年，實現了「滄海桑田」式的變遷。現代化國際新區在黃海之濱崛起。圖為浦東新一代在陸家嘴中心綠地嬉戲。

浦東1992年籌設的10個局級單位

- 新區黨工委、新區管委會辦公室**
分管事務：文祿、行政、外事、宣傳、機要、對外接待與統戰
- 組織部（勞動人事局）**
分管事務：機關公務員管理、機構人員編制、政府官員配備、勞務市場管理
- 紀律檢查委員會（監察局）**
分管事務：黨的紀律檢查工作和行政監察、審計
- 綜合規劃土地局**
分管事務：編制社會經濟計劃、城市形態規劃、土地和房產管理
- 經濟貿易局**
分管事務：招商項目審批、工業、商業、外經貿、經濟協作
- 農村管理局**
分管事務：農業經濟與村鎮建設、水利建設
- 城市建設局**
分管事務：新區市政、公用設施、環境衛生、城市交通
- 社會發展局**
分管事務：新區文化、衛生、科技、教育、醫療、體育、民政以及社區管理
- 財政稅務局**
分管事務：編制新區預算收支計劃、管理國有資產和新區稅收
- 工商行政管理局**
分管事務：新區工商行政管理，如企業註冊登記等



陸家嘴金融區的高度變遷，恰如浦東的發展速度。特約撰稿人 姚建良 攝

「廉政也是投資環境」

浦東簡政精兵的思路，是旨在規避當時內地機構膨脹、效率低下的弊病。當時，在內地投資，僅政府審批，就要花數月時間蓋幾十個公章，部分政府機關在招商過程中，趁機擴大機構更別荒唐地步，甚至有「散裝水泥辦」、「辦證材料辦」等，有人因此諷刺「清理爛繩機辦公室」為「爛辦」。

時任浦東新區黨工委書記、管委會主任趙啟正提出：簡政才能精兵。簡政就要發揮商會、協會等社會機構的協調作用；教育、醫療等功能可以轉向事業單位；轉變政府審批權限程序，由「審批制」轉向「告知制」，加強日常督察，放寬准入。

在「大局制」建立的同時，浦東提出「廉政也是投資環境」。因為「大局制」權力集中，防止腐敗、加強廉政建設變得更加重要。尤其在開發之初的浦東，工程開工多、資金流量大、官員權限大。

為防止「一群高樓豎起來，一批官員倒下去」，浦東新區黨工委為政府官員設置了「三條高壓線」：即任何官員，不准擅自定地價、房價、項目定位、政策優惠等；任何領導幹部，不准在徵地、動拆遷中利用職權為親屬好友開口子、寫條子、打招呼；任何領導幹部，不准個人決定工程發包，工程發包通過過招標競爭，由專家評審、集體決定，做到公開、公平、公正。

重點小區開發公司老總，也被新區設置了兩道「防火牆」：即任何開發公司負責人，不准擅自決定公司的資金拆借；任何開發公司負責人，不准擅自以公司名義為他人做資金擔保，兩項事務都必須經過公司董事會批准，監事會同意。

與上海其他區不同，浦東新區公務員之間的「通用語」是普通話。因為這裡的「新上海人」最多。早在浦東新區成立之初，浦東就提出「海納百川，建人才高地」，一位負責人還提出，寧可少修幾條路，也要建好通往人才高地之路。

1993年初，浦東新區首次向全國公開招考機關幹部40名，其中副局長2名，副處長8名，科級幹部30名。來自各地26個省、市、自治區的282名人員參加了筆試和心理測評。現任新區宣傳部長陳高宏就是在那時，「扔掉過去一切積累」，從安徽來到浦東工作。

徵官捨家鄉優職闖浦東

在安徽安慶穩坐辦公室的陳高宏，在浦東被安排的第一件事，就是參與說服1,700名農民，接受徵地改革的再就業安排。陳高宏和同

事住在一個閉閉的工廠裡，晚上從院子裡的土井打水沖涼，為了對付蚊子的輪番「轟炸」，一晚上睡不穩。浦東從農田走向現代化的過程，也是最早一批新區公務員，從「村官」成長為上海金融職工公務員的過程。

陳高宏說，從艱苦奮鬥中成長起來的浦東人，有一種「浦東精神」：爭創一流的意識、建功立業的抱負、忘我工作的境界、廉潔自律的情操、海納百川的精神。在浦東，無論是公務員還是其他從業者，都把這裡視為「創業的聖地」。

十幾年來，浦東從外省市引進各類專門人才5,000餘人，重點是規劃建設、經濟法律和與國際主導產業相關度較高的各類專業人才，其中650人具有高級職稱。

浦東開發18年 四之二



在中國的30年改革開放史中，浦東是重要一章。如果說深圳的開發決策是中國改革開放的發軔，那麼1990年開發開放浦東則是中國改革開放的轉折之筆。18年建設，浦東脫胎換骨，從一方農田村落變身高樓林立的現代城區。從1990年中央決定開發浦東以來，6,700億海內外資金湧湧而入，猶如在黃浦江之東再造出一個「大上海」。

■本報上海新聞中心記者 鵝鳴飛、唐湛嫻、畢方方、何靈芝

浦東的一天從黃浦江上的汽笛聲開始。

早晨八九點鐘是上海交通高峰時段，而在浦東小陸家嘴地區，上班族人漸加洶湧。從上海市地圖上看，小陸家嘴就是外灘對岸，黃浦江拐彎的那片區域，全稱陸家嘴金融貿易中心區。這片只有1.7平方公里的土地，吸引著十萬上班族每天從上海各個角落匯集在這裡。

銅品期貨交易 全球定價中心

雖然上班族並不通暢，但是陸家嘴資金流動快速流通。無聲的數字是最有力的展示：截止2007年末，陸家嘴地區擁有493家中外資金融機構；目前浦東期貨的交易量佔內地一半，其中銅期貨成為全球三大定價中心之一，和內地第一高樓上海環球金融中心遙遙相望的證券大廈內，上海證券交易所更執內地股市之牛耳，連入股市市場七倍以上。在小陸家嘴地區，一棟商務樓的稅收在2億元左右，金茂大廈一年的稅收更高達10億元。金融機構的快速增長，在2007年6月催生上海浦東更大手筆的規劃，即耗資200億元，在兩倍於小陸家嘴的面積上打造金融城。

深圳開放破冰 浦東改革攻堅

「80年代看深圳，90年代看浦東」已成為國人對改革開放的共識。如果說深圳是中國打開國門、開發開放的破冰之旅，那麼浦東改革就是改革開放進行到中途的攻堅之役。浦東的開發承接深圳，下放內地中西部開發開放。浦東開發的意義，遠不止開發一個地區，重振上海經濟的簡單，在國務院正式確定浦東綜合配套改革試點之後，浦東新區將在「小政府、大社會」的路上再邁進一步，而CEPA「綠色通道」等一系列政策的推出，也向浦東許了一個更美好的遠景。

上海市委書記俞正聲日前表示，「對浦東要『特事特辦』」。他指出，上海改革開放首先要看浦東，浦東工作對上海總體發展關係重大。「在今後的發展過程中，浦東依然是上海改革開放的前沿陣地，依然要為上海發展提供原動力。」

轉變政府職能 探索管理模式

市長韓正在今年上海市「兩會」記者招待會上也表示，「下一步上海將嘗試探索如何實現『全國能借鑒，上海能推進，浦東能突破』的目標。他說，浦東開發開放，轉變政府職能最為重要，浦東如何在經濟運行、經濟管理上盡快探索出一套符合國際通行規則的經濟管理運行模式，將是上海緊抓的重點之一。」

在浦東的計劃表上，到2010年新區的生產總值要超過3,500億元，第三產業佔生產總值的比重達到50%以上，其中高新技術產業佔生產總值的比重達到50%以上，城鎮居民人均均可支配收入達到29,000元人民幣。到2010年浦東新區更有意將金融機構總數擴至630家，同時跨國公司地區總部將達120家。

「抓緊浦東開發，不要動搖，一直到建成。」這塊矗立在浦東陸家嘴核心區域的大樓牌，是決心亦是信心，見證浦東18年，也指出她未來發展方向。



一對母子在上海浦東新區陸家嘴中心綠地玩耍。

執掌內地股市牛耳 躋身國際金融中心

6700億，浦江東岸再造一個大上海



2008年8月拍攝的小陸家嘴金融貿易中心。黎自立攝



浦東花木行政文化中心。黎自立攝

創富50倍 成功超想像

十八個春夏秋冬，浦東成為「上海現代建設的縮影」，也成為「中國改革開放的象徵」。昔日阡陌縱橫的浦東，如今已經構築了15,746家外資企業，10,000家內資企業，其中世界500強企業中有200多家在此間投資了704個項目；證券、期貨、航運、技術、產權、人才商品等一批國家級要素市場，近500家中外金融機構，96家跨國公司地區總部，100多家國內大企業集團總部和100多家跨國公司研發中心，也集中在浦東安營紮寨。

浦東開發開放之初，上海市的社會生產總值750億元人民幣，浦東為60億元，財政收入只有17億元。10年後，浦東的生產總值達到了1,000億元。到2007年，浦東的地區生產總值更是升至2,750億元，財政收入850億元，是1990年的50倍！

千幢高樓拔地起 外國元首嘆巨變

在浦東人的耳間，今天還流傳這樣一個故事：當年陸家嘴地區最高建築是一種20多米高的消防瞭望塔，陸家嘴集團總經理便在此辦公掛了一幅「百樓夢」圖，寓意希望在他退休之前能建造100幢（8層以上）高樓。今天，全區8層以上樓房已經超過1,000幢了。

一批又一批前來考察的外國政要和经济界巨頭，把最美的讚譽贈浦東——法國前總統希拉克考察浦東後表示：「在黃浦江的東岸、太陽升起的地方，上海正鑄造21世紀的美好未來……長城、大運河是中國歷史上的光輝篇章，浦東開發也將成為新的歷史篇章。」

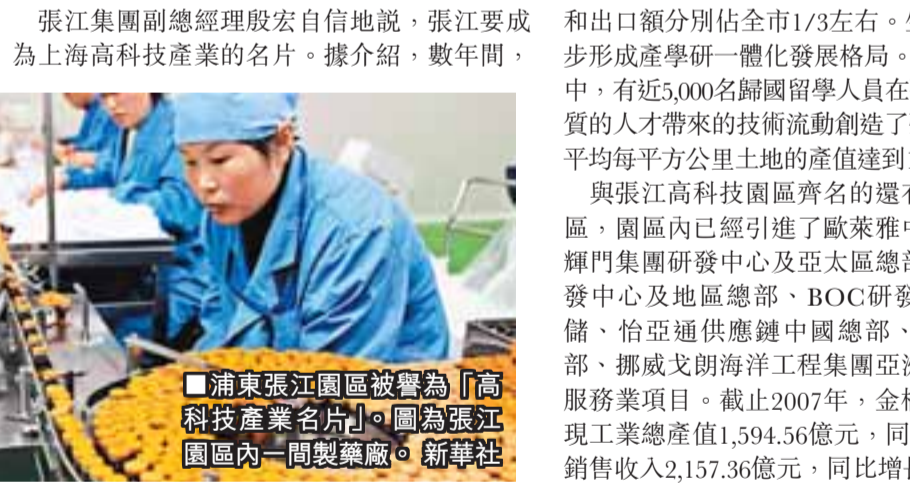
更可喜的是，浦東新區產業結構正在發生積極變化，其中第三產業佔生產總值比重達到52.3%，去年實現增加值1,438.21億元；18.8%的增幅創2001年以來最高；第二產業完成工業總產值5,155.69億元，增長14.3%；包括高新技術產業、軟件產業和信息服務業、文化創意產業等在內的創新經濟迅速發展，總量達到2,700億元。

雙位增長十數年 長江流域稱龍頭

浦東人民的生活水平也在提高。2007年全區城市和農村家庭人均均可支配收入分別達到24,273元和12,246元，分別比開發開放初期增長了4倍和5倍；生態環境日趨良好，原來浦東城區人均公共綠地只有0.6平方米，相當於一張報紙大小，現在已經達到24平方米，城區綠化覆蓋率達37%。浦東開發開放不僅促成上海經濟連續十幾年保持兩位數增長，而且也在長三角乃至整個長江流域發揮龍頭效應。

張江科技園區： 高端產業名片

除了聲名遠播的金融業，高科技產業也是浦東標誌。11.7萬名工作在張江高科技園區的年輕人或許想不到十多年前，張江還是一個連出租車都到不了的偏僻一隅。雖然張江高科技園區的步伐是如此匆忙，但是園區內的一條條以中外科學家命名的道路，如哈雷路、張衡路、蔡倫路等，卻透露出科技興國的一番匠心。張江集團副總經理張宏自信地說，張江要成為上海高科技產業的名片。據介紹，數年間，



浦東張江區區被譽為「高科技產業名片」。圖為張江區區內一間製藥廠。新華社

外高橋保稅區： 現代物流翹楚

一日之計在於晨，當上班族迎來忙碌的清晨時，在浦東外高橋保稅區外，裝載著貨物的集裝箱卡車已整車排起長龍。10平方公里保稅區內，起吊車車臂此起彼落，集裝箱高效裝卸。作為內地最大的保稅區，外高橋保稅物流園區在2007年共進出口貨物34.36萬票，貨值383.73億美元，貨運量231.2萬噸，這些數字意味著在內地13家保稅區進出口總額中，外高橋保稅區一家就佔據了半壁江山，貢獻了56%的進出口額。

招引國際名企 聚合產業集羣

背靠已經坐上世界集裝箱港第二把交椅的上海港口，上海外高橋保稅區正謀求向現代物流業和先進製造業轉身。目前，外高橋保稅區已基本形成了以第三方物流企業為主體的現代物流產業集羣，集聚了包括美國APL、英邁、荷蘭TNT、日本近鐵、通運和德國飛翰等世界知名物流企業在內的1,000多家物流倉儲企業。而集保稅區的稅收物流等優勢，外高橋保稅區並未定位於「三來一補」，而是吸引了諸如

英特爾、IBM、惠普、飛利浦、安華等企業在內的微電子產業和先進製造業集羣。德爾福、伊頓、通用等企業組成的汽車零部件加工製造、研發及分撥產業群。外高橋保稅區的目標是着力培育高附加值的製造與服務相結合的產業，並成為跨國公司跨地區工廠製造的訂單中心、技術服務中心和研發中心。



浦東外高橋保稅區。塔橋內地物物流翹楚。