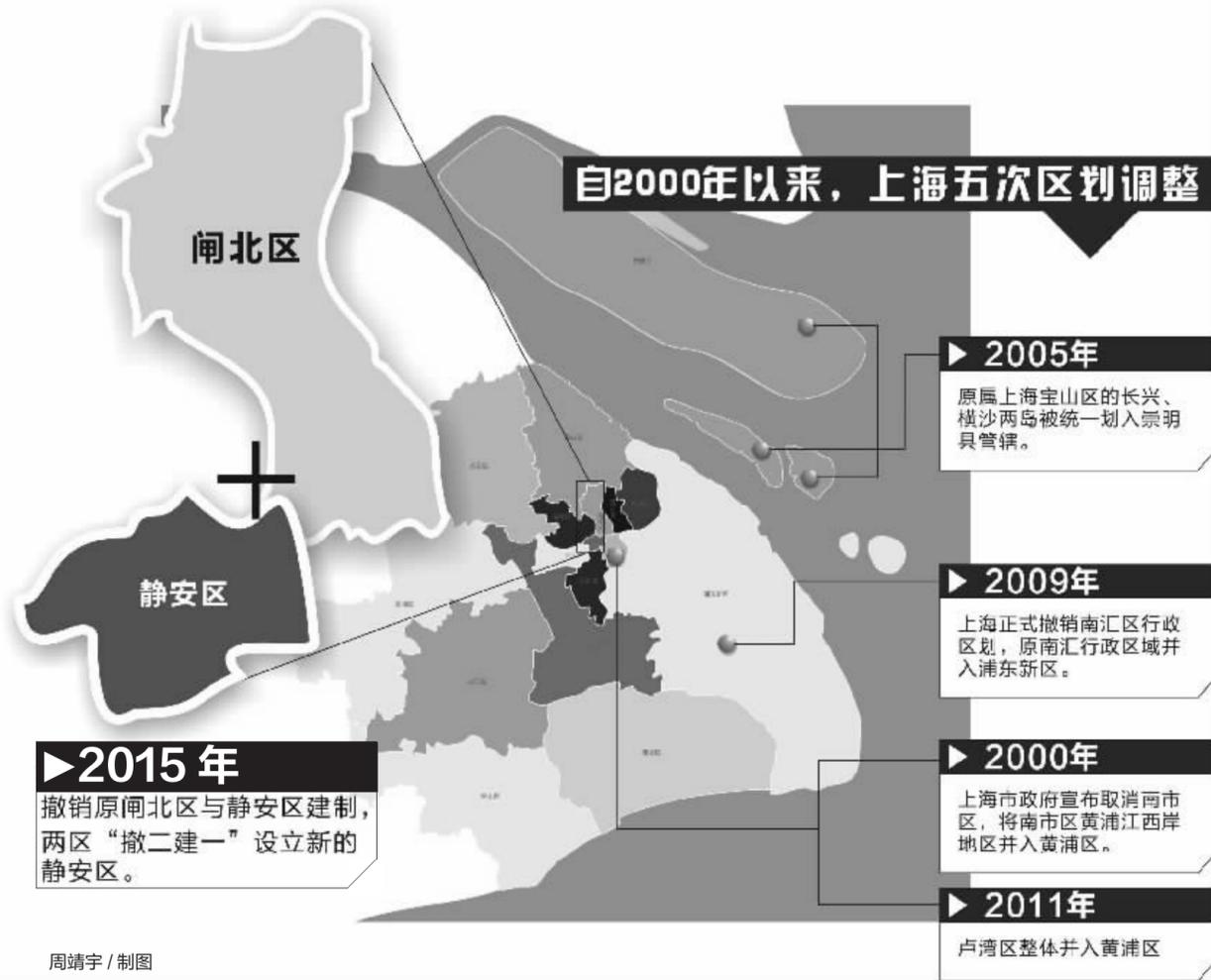


# 静安闸北正式合并 上海五次区划整合历时十五载



周靖宇 / 制图

拥有超过2500万常住人口的上海,正在实施新世纪以来的第五次区县撤并。细数其当代历史上每一次行政区划调整,其实都可以看到背后深刻的经济逻辑。

证券时报记者 朱丽 朱凯  
见习记者 方海平

今年11月4日,上海市宣布撤销原闸北区与静安区建制,两区“撤二建一”设立新的静安区。原本是上海面积最小、但商业与高端住宅最发达的静安区,合并后的辖区面积增加至37.37平方公里,超越了黄浦及虹口。

复旦大学城市经济研究所所长周伟林对证券时报记者说,城市的发展规律与水面涟漪相似,它是一个不断由中心区域向外辐射的过程。合并是为了缩小不同区域之间的差异,以帮助这种辐射实现良性扩展。

与过去15年上海数次区县撤并类似,一旦旧格局难以容纳新的发展需求,原有的产业布局无法发挥更大优势时,对原有行政限制的优势整合与“破旧立新”,无疑就是不可阻挡的历史潮流。

## 蝶变:当代上海格局演变逻辑

最初在2000年,上海历史最悠久的核心老城区南市区,其黄浦江西岸被划入黄浦区。重新设立的“黄浦区”成为新世纪上海区划整合的第一例。而此前,南市区黄浦江东岸的那一部分,已被划入稍早成立的浦东新区。南市区这一行政概念从上海版图消失。

原本横跨黄浦江两岸的南市区面积不足7平方公里,经过分割整合,结束了“跨江而治”局面。如今,原属南市区的浦东段上南地区,成为2010年上海世博会“中华艺术宫”等的所在地;原来分属两区管理的浦西“外滩景观带”得以贯通,断头路被扫入历史尘埃。

与这次静安闸北的合并极其类似,那一次是结束了黄浦江核心地段的“分治”,现在是开启了苏州河南北两岸的“整合”,其背后的经济逻辑均在于借助简化合并达成优势互补。

2005年,原属上海宝山区的长兴、横沙两岛被统一划入崇明县管辖,崇明三岛“概念”自此诞生,新的“三岛联动战略”得以实施。

证券时报记者从崇明县政府相关职能部门了解到,合并之前,中海、中船与振华这三大央企已在长兴岛开始了产业布局。2005年合并之后,崇明县专门为之建立了配套产业园,集中发展在国际上具有关键作用的大型海洋装备产业。三岛合并之后,崇明县的产业布局得到了完善。

而崇明岛的整体战略定位也在合并后更加明晰,上海市明确将其建设成为国家可持续发展实验区以及上海低碳经济示范区。2010年,上海市颁布《崇明生态岛建设纲要(2010-2020)》,提出了建设生态岛的指标体系与阶段目标。到2014年,联合国环境规划署全面评估崇明生态岛建设,充分肯定其核心价值,认为已经形成了独特的崇明发展模式,具有国际推广潜力。并将崇明作为典型案例,编入其绿色经济教材。崇明县新闻办主任朱晓平对证券时报记者透露,未来崇明三岛的产业发展方向将定位为“生态+”模式,重点发展现代服务业和体验型消费经济等。

紧跟前两个“五年计划”,2009年南汇区与浦东新区又开启了一次历史性合并。值得注意,2008年国际金融危机肆虐以来,我国国内生产总值(GDP)同比增速由此前一度14.3%的较高水平,一路走低至2009年第一季度的6.2%;与

此同时,上海市GDP增速则在2009年第一季度“触底”3.1%,直至当年末仍在8.2%以下徘徊。

时任浦东新区区长姜樑在2010年初提交的区政府工作报告里称,南汇并入后,浦东面临新的重大发展机遇。2009年上半年上海市委提出应对国际金融危机的六项重大举措中,五项与浦东有关,显示了对浦东极高的期望和要求。

证券时报记者采访了解后得知,包括南汇工业园区新能源产业化基地、康桥工业区南区新药生产基地、国际医学园区医疗器械与医疗服务产业化基地、上海临港海洋高新技术产业化基地等在内的核心战略部署,都是与南汇区合并之后带来的新机遇。

上海社科院研究员陈维认为,利用国际金融危机这一“低谷期”,加强对两区合并后的基础设施规划,进行大桥公路、地铁、路灯等的资源配置建设,有利于未来形势转暖后吸引更多产业和投资。

证券时报记者逐年查看2008年以来浦东新区预算执行及国民经济和社会发展计划执行报告后发现,浦东新区向相关经济产业开发区的财政下沉力度明显超过往年,仅2010年就“完善新区与开发区和镇的财力分配体制,向开发区下沉财力18.20亿元,向镇下沉财力13.90亿元”。

分析人士认为,浦东相关金融服务产业,或日益受制于沿江区域过于紧密

与拥挤的事实。南汇并入后,通过交通体系延伸,浦东地区的某些产业得以向南汇及临港方向延伸。

继2000年与南市区合并之后,2011年黄浦区再次迎来改革契机。当年6月,国务院批复同意撤销黄浦、卢湾两区建制,设立新的黄浦区。

按照上海区域研究学者的看法,卢湾与黄浦合并有一定的“后世博”背景。当时,2010年上海世博会闭幕不久,其浦西园区分属原黄浦和原卢湾管辖,两区合并,无疑可以整体推进浦西园区的后续利用。

## 革新:五次整合的“放大效应”

周伟林认为,上海区域合并,最根本还是从经济上考虑的。他指出,这些操作会在土地综合利用、政府干部人员调整、落后区域公共设施服务的提高等方面施加影响。他举例说,浦东新区就是在两次合并后获得了更大的发展空间,人才和资金有了更多倾斜。浦东的临港新区建设、世博会的召开以及上海迪士尼落户等大项目,就是上海市政府在更高层次上进行的战略部署。

上海财经大学城市与区域科学学院研究员、博士生导师豆建民表示,规模经济都要追求集聚效应。区域合并后,此前的基础设施能够辐射到更大范围及人群,从而降低单位成本,提高资源利用效率。区与区的界限取消后,能够加快生产要素在更大空间的自由流动。

历经多次行政区划调整,上海核心功能更加突出,产业集聚明显提升。浦东新区全力打造金融和航运中心,新黄浦成为现代化中央商务区,崇明大力发展海工产业和现代服务业。一批上市公司也在整合过程中获得更多发展机遇。

浦东和南汇两区合并之后,新浦东的经济社会发展迈上了新起点。合并后的积极效应在两年内即得到体现,2009至2011年,浦东新区GDP年均增长11.3%,地方财政收入年均增长12.8%,增长速度均突破两位数。而在2011年完成对卢湾合并的黄浦区,当年完成区级财政收入131.02亿元,增长15.2%,其中原黄浦区完成74.52亿元,增长16%;原

卢湾区完成56.5亿元,增长14.2%,均超额完成原两区人代会确定的增长目标。

此次合并的静安和闸北原各有两家区属国有上市公司,闸北的西藏城投和北高新分别主营房地产开发和产业园区开发。两区合并之前,房地产价格存在较大差异,静安新房均价已破10万元,而闸北新房均价刚到6万。两区合并消息宣布至今,短短8个交易日,西藏城投股价就上涨了37%,正是寄予了市场对合并成效的期望。而静安的两家同属商贸行业的国有上市公司上海九百和开开实业,也有机会走出7平方公里土地去整合更多商业资源。

豆建民指出,上海行政区划调整与外地省份撤县建市等的区别在于,后者多数是服务于城市扩张,配合新区或开发区建设。各地倾向于将某个级别较低的县(市)升格为一个区,新产生的增值空间主要是土地财政升值。而上海这些年的做法,主要是合并中心城区,新的增长点来自于带动落后地区,合理布局产业以及均衡城市发展。

但是,行政区划合并,短期内肯定也会面临阵痛。主要表现在利益冲突、政府部门博弈以及对居民的影响等。尤其是区县合并对房价的影响,需要引起有关部门更大的重视。上海财经大学区域经济研究中心副主任张学良说,行政区划除了经济层面的影响外,也会涉及到一些文化符号的丧失,比如“卢湾”这类具有浓郁上海特色的地名就基本消失了。他说,从社会学的角度看,区域调整应该是有边界的。在特定的时间和空间内有一个最优选项,其考量因素主要从地理边界、行政边界和经济边界三个维度入手。

上海的行政区划调整,显然是为了配合新的长远规划而作。有研究表明,那些更早完成工业化的国家,早在上世纪三十年代就陆续开展了一波地方政府的合并浪潮。其经验显示,作为单一制的国家,中国其实更容易进行区划合并,通过强制的、自上而下的方式开展合并,效率或许更高。目前上海还围绕世博会地域规划、黄浦江两岸规划、苏州河沿线规划、虹桥综合交通枢纽规划等,进一步推动地区发展。

(证券时报记者杨丽花对此稿亦有贡献)

## 魄力 远见

证券时报记者 朱丽

15年5次区县大撤并,这其中动了多少人的“奶酪”,需要协调多少方面的利益分配,个中滋味只有上海的决策层才能体会。

但正因为上海持续坚定推进社会资源的统筹协调,才有了上海今天各个核心功能板块的凸显,打破了发展核心功能的资源瓶颈,新黄浦、新崇明、新浦东、新静安得以伸开手脚构建远景。

其实,外界对上海一直有着“大政府小社会”之说,这在某个方面似乎是一种负面评价。隔壁邻居江苏、浙江,尤其是浙江就是典型的“小政府大社会”。“大政府”盛行于计划经济时代,但到了市场经济时代,社会资源配置在一定程度上仍然需要发挥政府“有形之手”的作用,尤其是对于上海这样国资比重较高的经济体而言,更是如此。

上海要打造国际大都市,创建经济中心、金融中心、贸易中心和航运中心,就必须用好宝贵资源。上海面临的竞争环境,远有深圳的创新崛起,平安、招商银行、华为、腾讯、华大基因、大疆无人机成为深圳层出不穷的金字招牌;近有杭州依靠阿里带动一片产业,这些都需要上海集聚稀缺资源加以应对。

上海的优势是什么?政府的强势而不失规范,国资不仅比重大且质量高。上海地方国资主要经济指标连续多年位列全国地方国资系统第一,利润占到全国地方国资利润总额的五分之一强。这是上海腾挪资源的有利条件。

有了条件还必须要敢于担当。上海历次区县撤并,仅公务员分流就是一个浩大的工程。2000年黄浦合并南汇时,新黄浦区有的局机关有80多名工作人员,有的部门仅处级干部就有10多名。到了2011年黄浦区再度合并卢湾区时,政府花了半年多时间,使部门数量从撤并初期的85个减少到46

个,机构设置和人员分流基本完成。

同时,区县撤并已在上海公务员群体形成一种“鲶鱼效应”,大家都在暗暗准备着下一轮随时可能到来的竞聘上岗。除了操作层面的困难外,战略选择也十分重要。这与静安合并的闸北,在常人眼里本来胜算并不高,但上海市的选择开启了上海市跨苏州河治理的新阶段,打破苏州河南北发展不平衡的历史局面。

其实上海市政府治理的魄力和远见,不仅仅体现为这几次区县大撤并。目前全国大型城市不得不要推行的机动车辆牌照或摇号举措,最早就发端于上海。早在1994年上海就启动了控制机动车发展数量的措施,2004年还因为此事和商务部公开叫板,顶住压力坚持至今。如果没有这样的前瞻意识,不可想象上海当今的交通状况。

上海也是在资本市场最早重视资源整合的地方,早在上世纪九十年代中期,上海市政府就专门成立了“重组办”。1998年资本市场第一轮重组热潮正是兴起于上海,其后资产重组才开始被各地重视。上海也是全国第一个敢于在政府工作报告中拿掉GDP发展指标的地方,今年初的政府工作报告提出,2015年经济社会发展目标确定为“经济平稳增长,结构继续优化,质量效益进一步提高”,下决心以“牺牲速度”换取长久的可持续增长。

回望这些变革,无论是历次区县撤并,还是当年的车辆管理,或者今年的放弃GDP指标,其变革效应似乎都不是当时的本局政府所能看到,但是上海义无反顾坚持推行,把成果留给了未来,这需要有足够的责任和远见。

“上海要坚决承担起中央赋予的改革实验田责任,全力推进各项改革先行先试,试出成效。”上海市委书记韩正明确表示,改革会有风险,但最大的风险是“不改革”。

## “新静安”打造中心城区新亮点

证券时报记者 杨丽花

当传出静安闸北合并为新静安后,不少上海市民顿时都有一种“凤凰男”入赘“白富美”的感觉。不少人开始探究闸北与静安两个格调完全不同的区域,为什么能合并?“新静安”又将承载怎样的历史使命?但毋庸置疑的是,新静安将成为上海经济结构转型发展的突破口,成为未来上海中心城区发展的新亮点。

在普遍市民印象里,静安区掌管着大上海最奢华的“梅泰恒商圈”和静安寺商圈;闸北因为上海火车站、长途客运站等的存在,总显得乱糟糟和闹哄哄。虽然近年的新闸北、大宁、梅园路地区都提升了闸北形象,但仍难改其深层次气质。

除了外在形象,两区在具体经济指标上也有较大差异。静安区总面积7.62平方公里,为全市面积最小的中心城区。2014年全区实现地区生产总值732.07亿元,区税收总收入260.63亿元,并以41726.11美元的人均GDP荣膺沪上冠军。静安区国资委下属两家上市公司分别是上海九百和开开实业,也都是商贸类企业。

闸北全区面积29.19平方公里,人均GDP为12378.10美元,全市倒数第二。闸北区国资委下属两家上市公司,分别是西藏城投和市北高新,一家以房地产开发为主,另一家主营产业园区。

从这些数据可以看出,静安与闸北在经济实力上差异悬殊,这种差异也是当前上海苏州河南北岸建设“一边倒”的某种体现。

11月4日的设立新静安区工作大会

上,上海市委书记韩正说,两区合并有利于优化城市功能布局,实现优势互补,提升中心城区的品质和能级,并有利于促进苏州河以南地区的优质资源向北辐射。

从经济指标与城区外在气质来看,两区合并是闸北“沾了静安的光”。沪上知名作家、上海社科院学者姜卫红解释说:“虽然静安区的单位GDP位于上海之首,但该区面积狭小,发展受限。现在静安的优势商贸尤其是奢侈品产业,也遇到发展瓶颈,面临诸如黄浦、浦东陆家嘴等商圈的挑战。而对于闸北来说,区域面积广大,产业园区近年来有较大起色,但同时公共基础设施及资金等却较为薄弱。”

上海财经大学区域经济研究中心副主任张学良说:“所有的区域调整都面临着一系列利好,这包括精简政府机构、战略规划通盘考虑、服务配套完善合理

等。整个辖区内的经济发展实现联动,在细节上还包括基础设施、公共交通等建设的投入增加等。”

按照上海市政府规划,实施闸北、静安行政区划合并,是事关上海长远发展的一件大事。未来,调整后的静安区被寄予更多希望。张学良认为,对于上海这样一个国际化大都市来说,经济增长已不是首要目标,结构调整和转型升级才是发展关键。他表示,这也是新静安将要面临的课题。

另外,此次闸北静安合并也恰逢“十三五”规划的重要关口。姜卫红说,审视上海过去的“十二五”发展,仍是有缺憾的,它没有诞生出优秀的跨国民营企业。上海的民营经济活力不够,创新不足。因此,整个上海都期待此次区划调整,能为“十三五”增添更大的“想象空间”。