

增强上海全球城市吸引力、创造力和竞争力研究¹

上海发展战略研究所课题组（上海 200032）

【摘要】：增强上海全球城市吸引力、创造力和竞争力的基本思路，一是提高经济增长的质量和效益，推动经济发展方式转变和经济结构调整，增强经济增长活力和动力；二是增强创新能力，聚焦创新主体，培育科技型中小企业，形成良好的城市创新生态链；三是深化改革开放，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展；四是完善治理体系，提升制度结构的科学性与运行效能，实现制度的法治化、规范化、程序化，推进城市治理体系与国家治理能力现代化。

【关键词】：全球城市，吸引力，创造力，竞争力

【中图分类号】：F127.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309（2018）07-0026-012

一、全球城市吸引力、创造力和竞争力的内涵

在新的全球经济和城市发展背景下，“全球城市网络”将逐步替代传统的、静态的城市等级模型。全球城市更多表现为全球城市网络体系的核心节点，在全球网络连接中发挥超越领土国界的资源流动与配置功能。资本、信息、人才、技术等要素流动的效率及支撑要素流动的平台类主体，对全球城市发展至关重要。

（一）基本概念

所谓全球城市吸引力是指全球城市在文化积淀、制度氛围、宜居环境以及可预期的增长前景等软硬实力共同作用结果下，形成的对全球资本、信息、人才等各种优质资源的吸附和集聚能力，是在全球城市网络中能够引导流量从网络体系的各个方向流向该城市的“力量”。

全球城市创造力是指全球城市依托其高度发达的综合创新体系，优化乃至变革资源配置方式，产生前沿性、颠覆性的新思想、新事物，进而引领全球政治经济科技文化的时代潮流的能力。

全球城市竞争力是指全球城市将自身经济、产业、创新、文化和治理的发展成效扩散和辐射至全球城市网络，提升整个全球城市网络的发展能级，在此基础上进一步提高自身在全球城市网络中的节点地位和管控功能，同时带动其他各等级节点城市发展的能力。

全球城市的吸引力、创造力和竞争力都是全球城市核心能力的内化要求，但侧重点有所不同。首先，吸引力是全球城市“软实力”，是实现外部要素集聚的“无形之手”。创造力是全球城市“驱动力”，是实现城市内部要素升级的重要手段。竞争力是全球城市“硬实力”，是城市多方面引领作用的基础。其次，全球城市吸引力、创造力、竞争力呈现互动发展、相互促进的“融合发展”趋势。无论纽约、伦敦、东京等顶级全球城市，还是新兴经济体孕育崛起中的全球城市，面向全球化与信息化不断深化的趋势，全球城市战略规划都在更多采取塑造环境、利用态势、推进驱动、吸引要素等“间接路线”，将“吸引力、创

¹课题组负责人：周振华。成员：陶纪明、徐掎、周海蓉、刘学华、骆金龙、盛维、姜乾之、赖丹馨、张云伟、崔园园、毕晓航、张亚军。

审稿：王德忠、周国平。

造力和竞争力”提升作用内化在具体领域发展中。

（二）核心内涵

全球城市吸引力在核心内涵上体现为全球城市网络中该城市节点与其他城市节点之间的“势能差”，即基于广泛的对内对外联系及其网络关系，形成促进资源要素通过该城市进行加速或扩张的集聚流动“势能”，主要体现经济势能、社会势能、生态势能、科技势能等方面。

全球城市创造力的核心内涵分为两类：基本创造力和特殊创造力。基本创造力是一般城市都具有的创造力，但全球城市基本创造力比一般城市更前沿、更颠覆，包括基于要素汇集的科技创新力、基于多元融合的文化创意力和基于包容开放的社会发展创造力。特殊创造力是局端的、具有全球网络联系特点的专业性、特有性的创造力，包括基于网络连通的国际经济管理创造力、基于国际协调的全球治理创造力。

全球城市竞争力的核心内涵主要体现在 3 个方面：一是基于高端环节的“控制能力”，即对于占据全球价值链、创新链、创意链和治理链的高端环节和核心环节的管控，形成高能级的管控能力，对全球的经济、科技、文化、治理等活动形成高端话语权和规则制定权。二是基于高能级网络联通的“辐射能力”，即在最大广度上链接全球城市网络，能够在最大程度上对全球的科技、产业、文化和城市治理等领域产生辐射能力，形成配置话语权。二是基于尚标准制定的“引领能力”，即在新技术、新产业、新业态、新模式等方面对全球其他城市的发展形成引领和示范能力，成为推动全球城市发展的模式示范者和经验传播者。

从吸引力、创造力和竞争力这“三力”之间的互动关系来看，“吸引力”主要是通过将各种高端要素、战略资源引入全球城市中，使其成为各种资源汇聚碰撞的“枢纽”，再通过“创造力”的引爆，迸发出更多具有突破性、策源性、颠覆性的各类成果，进而通过“竞争力”的释放和引领，将全球城市所产生的能量与全球城市网络进行对接，成为链接和输出到全球城市网络的关键“门户”，将全球城市网络的发展提升到一个更新、更高的等级发展程度。如果一个城市拥有优越的吸引力基础，人才、资本、信息伴随高能级机构将会不断到来。资源集聚加上良好的制度安排将有效提升城市创造力，促进新思想、新创意爆发，推动新技术、新产业、新业态、新模式不断发展，进而带动经济、社会、文化和治理水平上升，对全球资源的配置能力增强，城市竞争力加速呈现。竞争力的提升将进一步形成引领效应，进而增强城市吸引力，进入良性循环，形成新的“吸引力—创造力—竞争力”循环增强、不断跃升的发展格局。

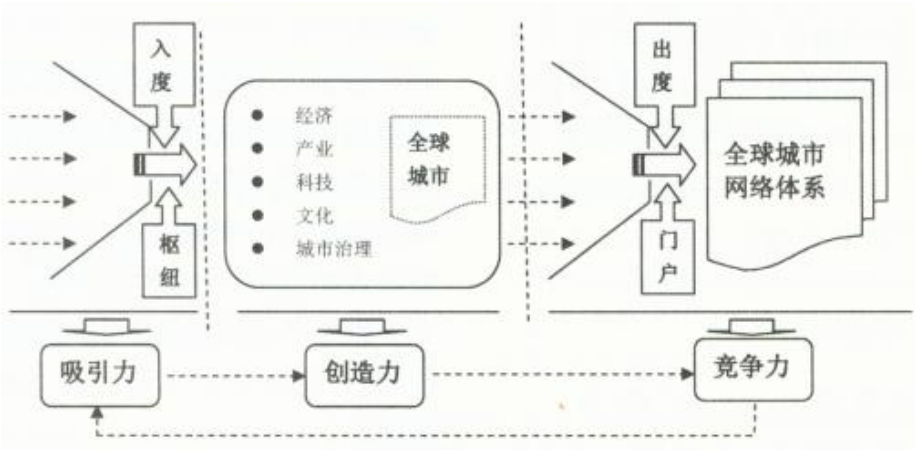


图 1 全球城市的吸引力、创造力与竞争力内涵互动关系

（三）特征表现

一是在形态特征上呈现出网络性、枢纽性和流量形态。全球城市具备城市网络的高端形态和城市国际化水平的高端标志，是全球经济系统的中枢或世界城市网络体系中的组织结点，通常具有围绕资本、人才、技术、信息等核心资源的巨型交易流量，拥有以现代产业体系为核心的后工业化经济结构，具备雄厚的综合实力。它通过对具有全球影响力的机构、总部、组织和人才的集聚呈现出来。二是在要素构成上呈现多样性。一方面，不同全球城市的权力类型造就不同的要素吸引和配置能力，如跨国公司总部集聚地更具控制权力，而通道城市更倾向网络权力；另一方面，城市节点在功能上的专业化也导致多样性。如同为美国城市，纽约主导着银行、会计和广告等服务，而华盛顿主导着法律服务、研发和协会组织服务，波士顿、达拉斯和旧金山等城市的高科技产业则超过纽约、洛杉矶。同时，全球城市在科技、文化、社会、国际经济管理和国际事务协调中的创造力，日益显现交叉融合发展的态势。三是在发展主题上呈现动态性。一方面，随着全球化的推进，全球经济发展的层次和格局将不断地变化，某个全球城市在全球城市的等级梯队中的位次将因此而起起落落；另一方面，全球城市功能内涵的动态调整带来全球城市吸引力、创造力和竞争力内容权重的动态调整。早期在流量经济中强调的是流量节点或控制枢纽，在知识经济时代则强调信息和人才的重要性。四是在发展理念上呈现出包容性。一方面，全球城市吸引力、创造力和竞争力在科技、文化、社会、国际经济管理和国际事务协调中日益显现多领域交叉融合发展的态势；另一方面，全球城市之间已从单纯的“竞争关系”转化为“竞合关系”，其竞争力更多体现为对资源的“管控”而不是“占有”。与此同时，全球城市的吸引力、创造力和竞争力体现全球化文化与本土文化的最佳交锋点，这也使得全球城市的文化吸引力和创造力走在世界的前列。

二、全球城市吸引力、创造力和竞争力评价维度

（一）评价原则

对于全球城市吸引力、创造力和竞争力的评价，应基于以下几项原则：一是全球比较视野。指标评价体系面向各国的代表性全球城市，评价指标的选取必须科学，逻辑体系能得到世界同行认同。二是体现中国文化自信。吸引力、创造力和竞争力评价应体现社会主义国际化大都市的科学内涵，评价体系要敢于彰显中国的文化自信，把中国优势和竞争力纳入全球评价中。三是可操作、可测量。吸引力、创造力和竞争力评价涉及内容广泛，指标设计不能简单复制现有的全球城市评价指标，而是既要考虑指标的代表性，又要考虑指标的可获得性。所有数据要尽可能采用公开的权威统计。四是系统覆盖与前瞻性相结合。各指标应相互联系、构成一个科学系统，能综合反映世界上全球城市的发展现状，同时还应根据全球城市的发展趋势，前瞻性地选取一些特色指标，这些指标或许没有纳入现有的统计体制，但可以应用新媒体和大数据技术获得。

（二）评价维度

1. 全球城市吸引力。维度 1：综合实力。如劳动生产率、跨国公司总部数、利率衍生品交易量、金融产品定价权、生产者服务业占服务业的比重等。

维度 2：商业活力。如营商便利指数、每十万人商业企业数、国际会展数、商品期货交易量等。

维度 3：信息流通。如每年新增数据规模、主要媒体国际新闻数量、国际新闻办公室数量、国际宽带速率等。

维度 4：文化创意。如青年艺术城市指数、文化设施、国际文化交流场次数、永久性国际居民数等。

维度 5：生态宜居。如 PM2.5 浓度、通勤痛苦指数、商业直航目的地数、居民年均用电量等。

维度 6：创新智力。如知识产权保护强度、非本地居民专利申请比重、全球 500 强大学数量、研发投入相当于 GDP 的比例

等。

维度 7：公共管理。如合法权益保护强度、企业税负、政府债务与财政收入的比例、社会组织数等。

维度 8：国际合作。如城市群网络指数、国际机构数量、国际性会议次数、政府及非营利性机构的国际交流项目数等。

2. 全球城市创造力。维度 1：科技原创。主要包括世界级科研机构数、原创科学发现数和重大发明专利数。

维度 2：产业颠覆。主要包括新经济比重、独角兽企业数及颠覆式商业模式数。

维度 3：人才引领。主要包括诺贝尔奖获得数、全球影响企业家数、世界著名艺术家数和创业人才比重。

维度 4：平台配置。主要包括跨境研发平台数、文化艺术节影响度、广辐射交易平台数。

维度 5：环境催化。主要包括要素密度、互动频次和双创空间数量。

3. 全球城市竞争力。维度 1：基于传统城市属性视角。主要包括硬竞争力和软竞争力两类。硬竞争力是对全球战略要素资源的控制力和扩张力，主要包括经济实力、金融发展水平、区位条件、基础设施水平、科技创新能力等。软竞争力是城市文化、制度与意识形态的吸引力和说服力，与各城市所处的环境有关，主要包括良好的文化环境、制度环境、宜居环境和宜商环境等。

维度 2：基于全球城市网络竞争力视角。基于城市网络竞争力的研究主要是通过一系列指标来测算一个城市在全球城市网络体系中的地位、影响力和竞争力。在此，城市通过跨国公司实现全球配置资源的能力，是一个城市在全球城市网络中竞争力的重要体现，主要包括中心度（反映某城市通过跨国公司与全球城市网络体系中其他城市的联系程度）、出度（反映某城市通过位于该城市的跨国公司在全球其他城市布局次级机构，并因此与其他城市建立网络联系的能力）、中间中心度（反映某城市通过跨国公司在全球的分支机构搭建网络，将其他城市联系起来的能力）、特征向量中心度（反映与某城市具有联系的其他城市的重要性）、全球化指数（反映某城市与全球城市网络中心度排名前 10 位城市的联系密切程度）和本土化指数（反映某城市与本国城市的联系密切程度）等维度。

三、上海吸引力、创造力和竞争力的现状及不足

全球城市的吸引力、创造力和竞争力不仅表现为单个城市的潜能的提高，更体现为城市对要素“流”的资源配置力，城市在全球城市网络中的网络连通度和门户通道功能等新内涵上。当前上海在网络联通的特色性、协同性和感召力方面还存在很大的提升空间，未来还需通过加强与欧美等发达国家和城市的联通度、积极对接“一带一路”建设等途径，着力提升上海作为综合性全球城市的吸引力、创造力和竞争力，不断向“卓越的全球城市”迈进。

（一）上海全球城市“三力”表现的当前坐标

本次初步测评重点围绕若干关键性指标，以 GAWC、GPCI 等国际知名评估报告的整体或分项排名结果作为测评参考。

1. 综合排名中的上海坐标。通过梳理上海在全球 7 个主要城市排名中的地位，可以看出，上海近几年正在迅速崛起，在全球城市体系中的排名基本位于第二梯队，并稳步上升。对标伦敦、纽约、东京等排名比较靠前的城市，上海在港口航运、基础设施便利可达性、经济实力、金融成熟度方面具备比较优势，而在人力资本、物质资本、科技创新、服务、环境与可持续发展方面排名相对落后，有较大的提升空间。

表 1 测评依托的全球城市分析报告来源

全球城市评估排名	主要评估指标
英国《经济学人》信息部(Economist Intelligence Unit, EIU)发布的《全球标杆城市竞争力报告》	经济竞争力、人力资源、金融市场成熟度、机构效率、硬件建设、国际吸引力、社会与文化特质、环境与自然危害
普华永道与纽约合作组织发布的《机遇之都》(Cities of Opportunity) (COO)	智力资本与创新、技术成熟度、交通与社会基础设施、人口结构与宜居性、经济影响力、经济与社会成本、文化与休闲资产、健康安全与治安、宜商环境及可持续性
日本“森纪念财团都市战略研究所”(MMF)“全球城市实力指数排名”(GPCI)	经济、研发、文化互动、宜居、环境和方便度
科尔尼“全球城市指数”(GCI)	商业活动、人文资本、信息交流、文化体验和政治参与
美世“城市生活品质”(Mercer Quality of Living)排名	政治和社会环境、经济环境、社会文化环境、医疗卫生条件、学校与教育、公共服务和运输、娱乐、消费品、住房、自然环境
中国社会科学院城市与竞争力研究中心(GUCP)《全球城市竞争力报告》	企业竞争力、本地要素、本地需求、软件环境、硬件环境、全球联系
布鲁金斯学会与摩根大通的“重新定义全球城市”报告	经济特点、产业结构、关键竞争力因素(贸易型集群、创新、人才和基础设施的连通性)
万事达卡全球商业中心指数(WCOC)	法律与政治框架、经济稳定性、经营的容易程度、金融流动、商务中心、知识创造力与信息流动、宜居性
2Thinknow 全球城市创新能力排名	文化资本、基础设施、网络市场
英国拉夫堡大学“全球化和世界城市”(Globalization and World Cities)研究小组“GAWC 世界城市排行榜”	顶级生产性服务业(会计、法律、金融、广告、管理咨询)

资料来源：刘江会，《增强上海全球城市竞争力研究》，2017 年度上海市决策咨询重点课题

表 2 上海在主要评估报告中的综合排名^②

报告名称	年份 (期次)	上海排名	排名前 3 位城市		
			1	2	3
GCI	2017	19	纽约	伦敦	巴黎
GPCI	2016	12	伦敦	纽约	东京
GUCP	2017	27	伦敦	纽约	东京
EIU	2012	43	纽约	伦敦	新加坡
COO	2016	21	伦敦	新加坡	东京
GAWC	2016	9	伦敦	纽约	新加坡
2thinknow	2017	32	伦敦	纽约	东京
GFCI	19 期	16	伦敦	纽约	新加坡
新华一道琼斯:	2014	5	纽约	伦敦	东京

^②①GCI, 科尔尼全球城市指数; GPCI, 日本“森纪念财团都市战略研究所”(MMF)“全球城市实力指数排名”; GUCP, 中国社会科学院城市与竞争力研究中心(GUCP)《全球城市竞争力报告》; EIU, 英国《经济学人》信息部发布的《全球标杆城市竞争力报告》; COO, 普华永道-《机遇之都》; GAWC, 英国拉夫堡大学“全球化和世界城市”研究小组“世界城市排行榜”; 2thinknow, 2Thinknow 全球城市创新能力排名; GFCI, 英国 Z/Yen 咨询公司发布的报告“全球金融中心指数”。

国际金融中心发展指数					
------------	--	--	--	--	--

资料来源：刘江会，《增强上海全球城市竞争力研究》，2017年度上海市决策咨询重点课题

表3 上海在全球城市体系中不同维度分项指标的当前位置

主要排名报告	全球城市竞争力主要影响因素	上海排名	排名前3位的城市		
			1	2	3
GPCI (2016)	经济	7	东京	伦敦	纽约
	研发	16	纽约	东京	伦敦
	文化互动	17	伦敦	纽约	巴黎
	宜居性	25	巴黎	柏林	维也纳
	环境	39	法兰克福	苏黎世	日内瓦
	可达性 (accessibility)	4	伦敦	巴黎	中国香港
麦肯锡：数字时代的全球流动 (2015)	商品 (港口来衡量)	1	上海	新加坡	中国香港
	商品、服务、人 (机场)	21	亚特兰大	北京	伦敦
	金融 (金融中心)	16	伦敦	纽约	中国香港
	人口 (移民)	—	纽约	洛杉矶	中国香港
	数据与交流 (网络流通)	—	法兰克福	伦敦	阿姆斯特丹
花旗集团与 EIU 联合发布：全球标杆城市竞争力报告 (2012)	经济实力	7	天津	深圳	大连
	物质资本	53	温哥华、东京、斯德哥尔摩、新加坡、墨尔本、中国香港并列第一		
	金融成熟度	10	苏黎世、多伦多、东京、纽约、伦敦、中国香港、新加坡、法兰克福、芝加哥并列第一		
	机构效率	—	苏黎世	日内瓦	奥克兰
	社会与文化特征	—	苏黎世	悉尼	纽约
	人力资本	60	都柏林	中国香港	哥本哈根
	环境与自然灾害	—	蒙特利尔	法兰克福	布达佩斯
	全球吸引力	23	伦敦	巴黎	东京
普华永道：机遇之都 (2016)	智力资本和创新	19	伦敦	旧金山	巴黎
	技术成熟度	17	新加坡	伦敦	阿姆斯特丹
	区域重要城市	7	伦敦	巴黎	北京
	交通和基础设施	23	新加坡	迪拜	斯德哥尔摩
	健康、安全与治安	20	东京	多伦多	悉尼
	可持续性与自然环境	24	斯德哥尔摩	悉尼	多伦多
	人口与宜居性	21	巴黎	纽约	伦敦
	经济影响力	7	伦敦	纽约	北京
	营商环境	27	新加坡	中国香港	伦敦
	成本	29	约翰内斯堡	多伦多	洛杉矶

2. 基于“城市属性”的上海坐标。经济表现方面：一是综合经济实力较强，但经济质量有待提升。上海宏观经济总量一直稳定增长，《机遇之都7》“吸引FDI”的排名中，上海跃居第2位，高于伦敦、纽约等全球城市。但也应看到，上海GDPS量

却不及东京、纽约的一半。二是金融市场成熟度较高，初步具备建设国际金融中心的核心竞争力。上海在 EIU《全球标杆城市竞争力报告》金融成熟度方面排名第 10 位，在“新华一道琼斯国际金融中心指数报告（2015）”中排名第 6 位，初步具备建设国际金融中心的核心竞争力。三是依托长三角城市群，经济腹地发展潜力较大。以上海为中心的长三角城市群是中国经济最发达的区域，是世界第六大城市群，具有一定的潜力。

创新表现方面，上海创新资源配置力不断提升，但离全球科技创新中心仍有差距。一是企业创新能力不足，缺乏本土科技型“引擎”企业和独角兽公司。缺乏创新“引擎”企业已成为制约上海建设具有全球影响力科技创新中心的最大短板。二是 PCT 专利申请量落后于其他全球城市，科技创新成果与创新投入不足。三是金融支撑科技创新力度不足，这是制约上海全球科创中心建设的一个重要“短板”。

宜居宜商表现方面，一是宜居性排名相对落后，对上海吸引国际人才和跨国机构组织造成不利影响。上海在普华永道《机遇之都 7》《能比奥生活质量指数》等指数的宜居性排名相对落后，分指标在安全指数、健康指数、通勤时间指数方面处于中间水平，在购买力指数、消费者价格指数、房屋价格和收入比、污染指数等方面处于较差水平，同时环境污染指数较高，反映出较差的生活环境水平。二是宜商环境部分指标得分偏低，制约了上海对国际企业和国际资本的吸引力。上海在《机遇之都 7》的宜商环境总排名为第 27 位，除了税收效率位于中等水平之外，其他指标都排名靠后。对中小企业的保护水平、企业进入容易度以及创办企业的容易度等是上海宜商环境的主要短板。

文化软实力表现方面，对标全球城市，上海的跨文化交往中仍然有很多薄弱环节。《全球城市文化报告 2015》显示上海在文化平台、品牌产品、交往方式、文化人才等方面仍存在不少差距。《2013 全球实力城市报告》也显示，上海文化创新发展能力尚整体处于国际文化大都市先进行列之外。

3. 基于“城市网络关联性”的上海坐标。流量经济表现方面，上海整体处于全球流量经济枢纽城市第 2 集团，港口货运等传统要素流强劲，但航空、金融、人员和信息流动排名仍比较靠后。据 2017 年最新发布的“新华一波罗的海国际航运中心发展指数”，上海跃居世界第 5 位。根据麦肯锡全球研究院的“全球流量经济枢纽城市”排名显示，上海整体上处于第 2 集团，但除港口货运排名第 1 位外，航空和金融排名仍比较靠后，分别位于第 21 位和第 16 位。人员流动和信息流动则没有进入全球前 20 位。

对外联系度表现方面。一是在全球城市网络体系中的整体竞争力迅速上升，但与顶级城市相较，全球配置资源能力还显不足。基于生产者服务业（ASP）的“点中心度”^③排名，上海在 2016 年上升为第 9 位，与新加坡、中国香港、巴黎、北京、东京和迪拜成为仅有的 7 个 Alpha+ 城市，但排名靠后。当考虑生产者服务业和制造业跨国公司的全球布局时，上海在全球城市网络中的综合竞争力由第 9 位上升到第 6 位。这意味着，上海要提升在全球城市网络中的竞争力，在大力发展先进生产性服务业的同时，还有赖于进一步做大做强制造业尤其是先进制造业。同时，不同行业的“点中心度”显示出资源配置力差异，汽车、机械制造和半导体等重点制造业总体优于现代生产性服务业。二是上海在全球城市网络中吸引外部资源的能力强，但对外构建网络的能力不足，作为全球城市网络的“指令中心”和“控制中心”的地位还不凸显。根据相关测算，上海的“点入度”全球排名第 2 位，仅次于新加坡，但“点出度”仅相当于伦敦的 44.9%、纽约的 61.8%，全球排名第 7 位。究其原因，在于上海虽然拥有全球最多数量的跨国分支机构，但是上海跨国公司一级总部的数量较少。

（二）上海全球城市“三力”存在的短板

1. 吸引力方面。上海在全球城市吸引力方面的优势主要表现在综合实力雄厚、对外合作优势显著、商业活力突出、信息平台发达、文化开放包容、重视生态宜居建设、智力基础较好以及营商环境国际化、市场化、法治化程度较高。但也应看到，上海在决定全球城市吸引力的一些重要因素方面，仍存在突出短板，主要表现在：一是营商综合成本相对较高，主要表现在税率、

^③①反映一个城市通过跨国公司与全球城市网络体系中其他城市的经济交流和联系程度。

制度性交易成本过高，网上政务对外透明度便利性不足等方面。二是质量效率差距较大，全员劳动生产率约为纽约、东京的约1/6和1/4，人均GDP约为纽约、东京的1/5和1/4。二是宜居性有待提升，差距主要在医疗、环境、教育和基础设施如公共交通系统等方面，此外上海社会中介服务发展相对滞后。四是投资贸易便利化程度有待提高。由于目前我国实行严格的资本项目管制，人民币不可自由兑换，因此短时间内跨国公司难以把上海作为真正意义上的亚太区财务总部。五是文化软实力相对较弱，在核心文化生态领域与全球城市的顶级标准仍有整体性的巨大差距。

2. 创造力方面。上海在全球城市创造力方面的优势主要表现在上海创新转型效应进一步显现，上海科技创新成果数量不断增加，经济发展的质量和效益有所提高。但与顶级全球城市和国际著名创新型城市相比，上海在创造力上的短板依然突出，主要表现在：一是综合创新能力差距。上海在全球创新城市指数的排名中大致位于第24~35名之间，位次有所下降，且与纽约、伦敦、东京的差距越来越大。二是科技服务功能差距。上海拥有国家重点实验室、国家工程技术研究中心与北京有较大差距，在实验室级别上更与世界著名实验室相差甚远。三是创新环境差距。上海的科技创新环境与世界级科学家的期望还存在差距。四是本土企业创新能力差距。战略性新兴产业增长势头相对滞后，对经济发展的引领性较弱。五是文化创造力差距。2016年Thinknow排名显示，上海文化资产方面与领先城市差距较大，缺乏本土科技型“引擎”企业和独角兽公司。

3. 竞争力方面。上海的城市竞争力已进入持续提升的快速通道，但在网络联通的特色性、协同性和感召力方面还存在很大的提升空间。一是与顶级城市比较，全球配置资源能力还显不足。主要表现在：金融等资本市场发展较快，但存在市场规模能级较低、市场结构体系不均衡等问题。创新资源配置力与国际领先的全球城市相比还有很大差距。信息资源基础建设和应用水平与国际先进水平相比也有很大差距。文化活力和国际影响力水平偏低。人才资源配置力与对标全球城市存在显著差距。二是吸引外部资源的能力强，但对外构建网络的能力不足，作为全球城市网络“指令中心”和“控制中心”的地位仍不凸显。根据相关测算，上海的“点入度”全球排名第2位，仅次于新加坡，但“点出度”仅相当于伦敦的44.9%、纽约的61.8%，全球排名第7位。究其原因，在于上海虽然拥有全球最多数量的跨国分支机构，但跨国公司一级总部的数量较少。三是产业领域全球联通度能级偏低，对外辐射力、控制力明显偏弱。主要表现在：先进服务业与制造业的全球联通度与纽约、伦敦相比能级偏低，控制力和辐射力不足；在全球城市网络体系中的对外辐射力、控制力明显偏弱。

四、增强上海全球城市吸引力、创造力和竞争力的机遇与挑战

（一）面临的机遇

1. 国家综合实力不断提升，将维持对外资的高吸引力。亚太地区占全球国内生产总值（GDP）的比率，预计从2015年的31%，到2030年将增至36%，更多跨国企业将到亚太市场寻求商机，亚太地区区域总部数目预计上扬。

2. 长三角区域一体化加速，对跨国公司总部吸引力继续增强。随着战略调整和地区总部的设立，跨国公司更多地从“盯生产”，变为“贴市场”。在长三角区域一体化背景下，越来越多的跨国公司把大量生产和销售布点在长三角区域，身处最大市场中的上海，就迎来更多吸纳跨国公司总部的机遇。

3. 上海率先改革持续发力，营商环境有望进一步改善。联合国贸发会议发布的最新一期《全球投资趋势监测报告》预测，随着中国外资管理体制改革的不断深化，中国对外资开放的领域将进一步拓宽。上海持续发力改善营商环境，努力打造营商环境新高地。

（二）面临的挑战

1. 全球城市在吸引跨国企业总部方面的竞争加剧。随着更多跨国企业到亚太市场寻求商机，企业的迁移活动将会增加，意味着各城市在吸引跨国企业设立区域总部方面，将面对更激烈竞争。《2016年世界营商环境》报告显示，上海全部10项评估指

标的平均得分仅为 63.38，尤其在“保护少数投资者”方面分值偏低。

2. 更多新兴经济体快速崛起，成为吸引跨国企业的热门地区。随着世界经济深度调整的展开，新兴经济体也逐步走到世界经济的前台，更多的跨国企业将目光投向新兴经济体。世界银行《2016 年营商环境报告》指出，全球 189 个经济体共实施了 231 项改革措施，其中撒哈拉以南非洲有 35 个经济体实施了共计 69 项改革，占全球总数的 30%。措施主要体现在简化管理程序、消减企业费用支出和增强法律制度上。一些国家的政府，如中国、韩国、马来西亚和俄罗斯认识到企业尤其是中小企业对于创造就业机会和提高营业额具有重要作用，因此将商业监管改革纳入本国的经济复苏计划之中。

3. 新业态、新模式对营商环境提出更高要求。政府往往面临着促进新经济发展和完善相应监管机制的两难。在一些新兴领域，相关的法律规范、制度体系和实施监管尚未充分建立，甚至监管主体也不明确。上海的营商环境建设要跟上企业和产业的变化、满足各类企业的需求，还面临不小的挑战。

五、增强上海全球城市吸引力、创造力和竞争力的基本思路及战略举措

（一）基本思路

1. 转变发展理念。践行以人民为中心的发展理念，切实提高发展质量。更加注重提高经济增长质量和效益，更加注重推动经济发展方式转变和经济结构调整，更加注重推进改革开放和自主创新、增强经济增长活力和动力，更加注重改善民生、保持社会和谐稳定，更加注重统筹国内国际两个大局，努力实现经济健康持续发展。

2. 增强创新能力。聚焦创新主体，突破体制机制瓶颈，确立企业作为自主创新的主体地位。真正建立有效的企业牵头实施重大科技项目的机制，培育科技型中小企业，在科技政策、投融资体系和财税政策上给予更大的支持，形成良好的城市创新生态链。

3. 深化改革开放。以构建全球城市为主线，更加注重改革的系统性、整体性、协同性。紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，深化经济体制改革，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

4. 完善治理体系。通过优化制度体系的内部结构、提升制度结构的科学性与运行效能，实现制度的法治化、规范化、程序化，推进城市治理体系与国家治理能力现代化。

（二）关键领域

经济领域。要在全球化和世界经济中心东移态势日益明显的背景下，抓住世界经济格局、城市分工和功能调整的机遇，建成全球枢纽型节点城市，成为全球产业、金融集聚地，世界经济资源流的交汇点和结合点。

科技领域。要紧紧抓住上海建设“具有全球影响力的科技创新中心”的契机，成为全球科技创新人才汇聚、科技创新成果涌现、高新技术产业蓬勃、科技成果转化繁荣的创新型城市，并且引领全球科技发展潮流。

文化领域。要以独特的海派文化享誉全球，提升城市文化魅力指数，提升城市文化的品位，增强城市文化的能量。

治理领域。要充分发挥体制优势，成为引领全球的信息文明城市、生态文明城市和谐法治城市，成为全球良好城市治理的典范。

同时，在不同的发展阶段应当具有不同的发展重点。第一阶段：关注经济、科技和产业的引领。培育更多高能企业、高能机构、独角兽企业以及世界级的创新型企业；打造更多高端产品；培育引领全球的创新思想和科学研究，具备与全球创新等资源的广泛连接、强大整合、指挥控制、前沿引领的功能。第二阶段：关注文化引领和区域引领。经常开展国际性教育、文化、体育等交流；举办各种大型国际文化活动和体育赛事，引领国际潮流风向标；有效处理板块内，如长江经济带、长三角一体化协调发展，形成富有竞争力的城市群，有效配置资源，提升城市群的竞争力。第三阶段：关注城市发展模式的引领。成为全球城市治理的典范，成为向世界展现中国国家治理体系和治理能力现代化的窗口。

（三）战略举措

立足吸引力、创造力、竞争力基本内涵，加快建立城市内部转型驱动机制和外部开放带动机制。

1. 提升吸引力的战略举措。（1）优化发展环境。上海要通过城市治理理念与模式的创新，为全球城市的机构与人群构建高效、便捷、舒适、宜人的发展环境。一是全方位提升营商环境。多管齐下降低企业营商成本，加快“营改增”步伐，加快清费立税进程，在结构性减税方面推出更多实质性举措，提高减税的针对性和有效性。深化“放管服”改革，加快放开垄断行业竞争性环节，全面实行市场准入负面清单制度，同时强化事中和事后监管。构建以法治为基础、企业自律和社会共治为支撑的市场监管新格局，加快社会信用体系建设，降低企业维权成本等。二是推进城市管理精细化。利用依托物联网技术，全面建设城市要素感知体系。构建面向城市基础资源、社会资源、社会主体在内的城市管理综合平台，实现对城市运行的实时化、精细化、智能化管理。建立大数据共享开发机制，提升智慧城市服务能力。三是推进智慧城市建设，形成全球信息枢纽。推动以“智慧城市”为核心的上海城市基础设施建设，增强网络信息资源汇集与处理能力，提升网络基础平台的服务能级，促进跨国公司、科研机构、非政府组织及网络社交媒体等平台性机构的全球互动，拓宽相关领域业务合作与文化交流。四是提升绿色可持续发展能力。构建低碳能源体系、低碳产业结构、低碳交通体系，发展绿色建筑，更加关注生态、产业、城市空间的深度融合。

（2）推动文化复兴。上海不仅需要汇集国内外各类文化，而且需要强化文化融合能力，以文化软实力提升全球城市的吸引力、创造力和竞争力。一是构建文化交流平台，促进国际文化交往。建立规模合理、特色显著的文化载体，吸引全球顶级文化常设机构，并形成系类品牌，策划集群效应。依托文化地缘优势和“一带一路”战略，举办国际性文化事件和活动，连接东西方文明和大陆海洋文明，成为全球文化活动内容最丰富、质量最高和举办最频繁的城市。二是打造文化传媒之都，提升文化资源市场配置能力。挖掘城市文化多样性和细分市场，加快传统媒体与新媒体融合，传统与新兴文化产业整合，推进科技创新与文化创新合流，发展高水准的文化创意产业。依托上海自贸试验区优势，加快建设全球文化资源要素市场，建设全球重要的文化产品和收藏品展示交易中心，优化上海国际文化创意产业博览会等功能，打造具有全球影响力的文化产权交易市场，完善文化知识产权保护，拓展版权市场交易。三是营造开放包容的文化氛围，孕育引领性创新文化。处理好放开与开放关系，营造宽容宽松的人文环境氛围，加强全社会的思想探索和精神交流，建设世界人文思想理念的重要策源地。倡导创新、创意和创业的文化共识，培育艺术商业及艺术专业服务业，加快培育文化自主创新力。创新对历史文化遗产、历史文化风貌的保护机制，促进历史文化遗产与多元文化吸纳的交互融合。

2. 提升创造力的战略举措。（1）推进创新驱动。上海要以建设具有全球影响力的科技创新中心为目标，不断拓展创新对于城市发展的驱动效应，增强城市的吸引力、创新力和竞争力。一是确立科技创新的策源功能。打造世界知名的科学研究中心，加大前沿科学研究投入力度，加快推进一批重大科技创新工程和产业技术项目。加快培育和引进世界一流高校，加快高校用人体制、办学自主权方面的改革，鼓励本土院校向世界一流高校迈进，推动更多世界一流高校来沪合作办学。二是增强产业创新的引领功能。围绕智能化、平台化、融合化和绿色化要求，培育一批在全球产业链具有主导地位的创新型企业，重点突出体现影响力的引领型产业、体现竞争力的支撑型产业、体现融合性的集成型产业和体现配置力的平台型产业四大领域。三是完善市场导向的创新机制。努力改变靠分钱分物和政府审批评定的传统制度安排，加快构建开放型产业科技创新体系，持续完善促进科技创新、管理创新、模式创新的制度环境，营造与国际接轨的、开放的市场化创新制度环境。加快建设科技创新产业效益释放的服务体系。完善科技创新成果交易、转化的服务支撑体系，持续增强科技创新的产业化水平。加快构建促进产业更新与培

育新兴产业的制度体系。逐步改变对引进大企业的偏好，建立有助于新兴产业、新经济成长壮大的政策保障制度，强化上下游产业的带动和支撑。

（2）构筑人才高地。随着信息、知识、人才、技术成为全球城市最重要的要素资源，上海应聚焦人才高地战略，在全球人才集聚中不断增强城市的吸引力、创造力和竞争力。一是加大创新与专业导向的人才引进和培养力度。加强海外高层次科技创新型人才的引进，在原有政策基础上灵活采用以重大项目、产业联盟和创业基地等为载体的多种人才引进模式，吸引一批国际一流的战略科学家、科技企业家和高层次科研团队。积极引进国内中局层次科技创新人才。进一步完善居住证制度，客观上建立“来沪创新创业待遇比就业工作更好的”制度环境。加大本土创新型人才培养力度。积极实施上海科技领军人才培养工程，通过项目带动、产学研用结合、国际合作交流等形式，培养造就一批具有国际水平的科技领军人才。二是强化以企业家为中心的人才网络构建。要突出引进和培育企业家队伍，持续改善营商环境，培育有利于企业家成长和集聚的土壤。在吸引企业家的同时，积极培育本土的国际猎头机构，通过直接引进、柔性引进等方式，从全球各地引进具有影响力的投资家、创意人才和专业人才。三是重视吸引全球多元创新人才进驻。要拓展新兴产业与创意从业者发展空间，努力契合创意人群的个性特点和工作生活模式。构建新的人才评估机制、地产开发理念和服务配套体系，促进相关人才的入驻。重视高技能和高附加值行业人才的引进与培育，深入分析银行、法律服务、数字媒体、文化、软件开发与教育等专业人才以及智能制造领域高技能人才的行业需求特点，改革针对上述人才的评估机制和服务配套模式，确立紧缺人才的引进和培育机制。四是搭建适应人才发展需求的事业平台。建设全球性的人才数据库，构建全球发布的信息系统，培育全球性人力资源专业公司。建立更灵活的人才使用策略，顺应未来非传统就业趋势，树立“只求所用、不求所有”的用人思路，将更多国内外人才纳入未来上海创造价值的过程。打造贴合创新创业人才需求的工作和生活环境。打造更多面向人人的“众创空间”，完善创新创业人才安居政策，着力提升创新人才生活的便捷度，打造更低碳绿色的居住环境，塑造城市人文格调。

3. 提升竞争力的战略举措。（1）深化开放引领。上海要加快推动对内对外开放，在扩大开放中不断提升物流、资金流、信息流、人流、科技流等关键要素的全球连通性和资源配置力。一是完善交通运输系统，加强全球连通性。一方面推进国际航运中心由腹地型向综合功能型转变，国际贸易中心由“有形贸易中心”向“无形贸易中心”转变；另一方面推动形成国际化机场体系，完善长距离国际航线功能，促进虹桥机场与浦东机场的一体化衔接。二是紧抓对外开放机遇，增强全球资源集散与配置能力。借自贸试验区的“东风”，向国内外全方位开放现代服务业，加强自主创新示范区和自贸试验区联动发展。加快形成全球资源集散和配置能力，加快打造全球人民币资产交易、定价和清算中心，引进和成立各类国际性组织，发起具有影响力的国际活动。加快打造本土企业走出去的国际化服务平台，简化人员、货物、研发设备的通关程序，培育相关国际咨询类行业，强化对于本土跨国企业在国际市场获得高额收益的支持。三是促进对内对外开放一体化。增强长三角城市间的联系，完善综合运输通道和区际交通骨干网络，打造世界级的多式联运系统，促进城市间信息化协同建设和公共服务平台有效对接。推动构建区域市场和产业协作体系，建立以资本、产权、人才等要素为核心的区域性共同市场，做实“信用长三角”合作机制，强化市场监管合作和风险联防联控，完善区域要素市场价格形成机制。打造城市群协同创新体系，深化与世界顶级科研机构的对接与合作，建立跨区域创新联盟，建设以上海为中心、宁杭合为支点、其他城市为节点的网络化创新体系。

（2）强化品牌推广。上海应积极塑造全球城市符号和品牌形象，向世界讲好中国故事和上海故事，扩大上海城市品牌在国际上的影响力。一是设立官方对接机构，促进本地与全球企业的双向开放。设立官方城市品牌推广机构，增强外界对上海企业、文化了解，同时指导潜在投资者与各级政府积极沟通。支持上海企业和组织走出去，加快培育世界级的跨国公司、国内组织或机构的海外分支等，增加对世界城市网络的辐射力，打造“世界的上海”。二是建立强力而高效的形象推广机制。通过“故事塑造”“氛围营造”“活动创造”等手段，针对不同群体制作不同内容和重点的城市推广方案，从不同视角开发和展现上海城市的“先锋精神”。三是整合提升城市形象视觉识别系统。既要注重城市形态的布局和经济成就的宣传，更要重视城市人文精神的提炼与强化，以人文精神作为内涵支撑上海全球城市品牌形象的宣传和推广。四是更好利用新媒体等对外传播渠道。加强对政府社交媒体工作人员的培训，提升政府社交媒体对外对话能力。分层培养“知沪”“友沪”海外舆论领袖，消除不同文化和意识形态的隔阂、促进国际社会对上海的民间情感。提高F1大奖赛、中国（上海）国际艺术节、上海国际电影节、上海国际马拉松赛等活动的国际化水平，打造年度“全球媒体事件”，提升传播精准性。