

上海发展动力转换面临的挑战及对策

李清娟 陈楠¹

(上海华夏经济发展研究院 200120)

【摘要】:上海要借助我国金融业开放机遇,发挥国际金融中心功能优势,加大银行、证券、保险引资力度,扩大境外金融机构在沪业务范围,拓宽中外金融市场合作领域;积极吸引全球知名资产管理机构和各类总部型、功能性金融机构,积极支持外资在沪金融机构发展,鼓励外资金金融机构将区域性乃至全球性总部设在上海;发挥中国国际进口博览会的溢出和辐射效应,充分利用上海主场优势,推动商品和服务新领域、新业态、新模式国际直接投资项目落地。

【关键词】:发展动力 动力转换 科技创新

【中图分类号】:F260.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)07-0015-005

改革开放 40 年来,上海的经济社会发展始终处于全国前列。当前上海已进入经济发展的新阶段,发展动力也随之发生变化,原有支撑增长的优势因素持续弱化,新的经济形态、产业形态不断涌现。上海需要在梳理过去发展动力演化的基础上,直面当前经济社会发展的挑战,找到新时代应对发展动力转换的对策。

一、上海发展动力因素转变的历史演进分析

(一)人口是上海经济社会发展的核心要素

优秀的人才实现区域发展目标的基础,更是区域发展的动力。为优化人口结构,促进经济发展,上海不断推行新的人才政策,人才发展机制进一步开放,如放宽留沪标准、提高留沪有效期等。聚集人才的方向也有所转变,如积极引进创新创业人才,高级技工、技师等高技能人才,并推行有效措施改善住房、就医及医疗等问题。考察近 15 年的统计数据可看出,上海第一产业从业人员占总从业人员的比重越来越低,第二产业和第三产业从业人员占比不断提高,人口结构有显著优化。

(二)消费对 GDP 增长的贡献率和拉动力不断增强

2008—2017 年,上海总体消费规模实现了较快增长,最终消费支出总额由 7172.67 亿元上升至 17550.97 亿元,年均增速 10.45%,高于 GDP 年均增速 9.03%,消费对经济增长的拉动效应显著。上海最终消费率从 2008 年的 51%持续上升到 2017 年的 57.3%,保持稳定增长态势。

消费对 GDP 增长的贡献率和拉动力不断增强,且对经济、税收和就业贡献显著。从近 10 年历史数据来看,消费成为“三驾马车”中对 GDP 增长最为重要的动力支撑,并且波动起伏最小。2009—2015 年,消费对 GDP 增长的贡献率保持在 70%左右,对 GDP 的拉动力则保持在 6%左右,远高于投资和净出口。近两年受外部经济环境影响,消费对 GDP 增长的贡献率和拉动力小幅下降,但仍然

¹基金项目:上海市哲学社会科学规划办公室智库课题“新时代上海发展动力指数”(编号 2018TWT004)。

作者简介:李清娟,上海华夏经济发展研究院执行院长。陈楠,上海华夏经济发展研究院助理研究员。

高于投资和净出口。2018年,上海商贸业就业人数达到333万人,贡献了全市近1/4的就业岗位。2018年全市商贸业增加值5002.95亿元,占全市地区生产总值比重为15.3%。消费税作为政府财政收入的重要组成部分,2008—2017年年均增速14.26%,占全市税收比重长期保持在6%左右。

(三)土地政策是上海发展的基石和台阶

有偿出让土地使用权推动了上海城市建设的快速发展。1990年代开始,浦东成为上海新土地制度改革试点,浦东的开发开放为上海实现跨越式发展提供了重要动力,带动了城市功能的整体升级。上海对浦东的土地政策进行了改革和转型,充分利用土地资源,采用土地使用权有偿转让办法,通过招标、拍卖或协议等方式向国内外投资商出让,适时加大利用外资力度,吸引国内外巨额资金投入基础设施的开发和建设,并在短时间内向全市推行,再根据不同区域实际情况实施具体改革细则。这一系列举措对城市基础设施建设、旧城区改造和房地产发展都有改善和推进,并筹措到足量资金进行城市整体升级,为上海建设国际金融中心打下了良好基础。

(四)改革开放吸纳国际投资

随着我国对外开放不断深入,国际资本流动的规模逐年攀升,跨国公司纷纷扩大在中国的投资及业务,进一步促进了全球经济一体化。进入新世纪,上海确立建设国际经济、金融、贸易、航运中心的目标,全方位、多层次、宽领域吸收国际资本,成为国际直接投资最佳目的地之一。我国加入WTO后,受产业开放和市场开放红利的支撑,上海吸收国际直接投资增速持续上扬。2003年以来,外商直接投资金额不断增加,至2015年达到一个巅峰。2013年至今,上海主要通过自贸试验区推动服务业的深度开放,不断优化服务业国际直接投资结构,对接国际规则,通过投资、金融、贸易、市场监管服务等制度改革,培育面向全球的竞争新优势,向卓越的全球城市迈进。

(五)产业结构实施战略性调整,建立新型工业体系

改革开放以来,上海积极响应国家战略,适应市场需求,分3个阶段进行产业升级,从适应性调整为主的产业结构过渡到战略性调整,为未来长期发展适配了具体规划。当前,经济全球化的变革使上海进入产业结构发展的第三阶段,上海经济发展战略进一步深化。作为全国的经济中心城市,上海努力与国际接轨,全力发展支柱型产业,扶持新兴产业,优化基础产业,改造传统产业,建立高增值、强辐射的新型工业体系。

为了建设与全球城市相匹配的新型工业体系,上海郊区工业一方面全面参与全市支柱工业的发展,以新兴产业的发展推动自身的产业升级,另一方面加大对传统工业的改造力度,以技术改造和产业集聚实现产业升级。由产业集聚带动的郊区城镇成长呈现产城融合发展的蓬勃新局面。随着上海先进制造业升级以及上海服务长三角力度不断加大,上海产业结构呈现二、三产业融合发展的格局。

(六)改革开放释放新的制度活力,营商环境不断优化

制度是国家发展的有力支撑和重要保证。在社会经济的迅速发展,体制机制的不断完善若与经济增长的步伐相吻合,就能在不同阶段提供发展动力。1990年代以来,开发浦东拓展了上海的发展空间,打造了新的强大增长极,更重要的是形成了国际国内两个扇面联动发展格局。“四个中心”战略规划又为上海高质量发展奠定了坚实基础,上海的先进城市功能体系开始形成。

加入WTO以后,上海继续发挥引领作用,为全国深化改革和扩大开放探索新路径和新层级。上海着力转变政府职能和经济运行方式,改变二元经济与社会结构,整体实现了制度改革与经济社会发展的合拍。2010年上海世博会的举办,为城市发展注入新的活力,上海率先迈入“创新驱动发展、经济转型升级”的进程。党的十八大以来,上海在全面深化改革开放中继续挖掘新一轮发展动

力。设立上海自贸试验区,探索建立与国际通行规则相衔接的制度体系,聚焦投资、贸易、金融创新和事中事后监管等领域,建立上海功能体系中的第5个中心——科创中心。国际进口博览会的举办,赋予上海新的投资贸易平台,上海担当起联动世界的窗口。其后续效应必将为上海带来强大动力,是当前和今后相当长一段时期推动上海发展的有力抓手。

二、未来发展新趋势下上海发展动力转换面临的挑战

(一)人才领域

从人才领域看,上海的人才管理机制不够灵活。自上海管控外来人口总量后,外来人口数量有减少的趋势,人口结构也发生了变化。自2013年上海启动人口调控新政以来,全市登记的外来人口数量呈现减少趋势,且非劳动人口数量增加,劳动人口数量下降。同时,对标全球具有影响力的科技创新城市,上海在人才发展的体制机制方面仍存在一系列亟待解决的问题。

(二)消费领域

从消费领域看,消费领域的政策制度有待改革,消费模式的升级迫切需要监管方式的调整。口岸贸易便利化的不足,影响全球巡展类产品进入上海市场。同时,由于面向新模式新业态的相关法律法规缺失,传统监管方式跟不上新业态的发展,一些行业管理部门对跨境电商、混业经营等新业态新模式管理起来瞻前顾后。服务消费领域的市场准入和开放政策制度欠缺,相应的体制机制还没有跟上消费升级的步伐。

(三)国际资本领域

从国际资本领域看,国际直接投资增速下滑,影响未来的国际资本流动。上海近两年面临国际直接投资增速的下滑,尤其是制造业领域,使得上海引用国际直接投资的动力减少,且土地、劳动和生活成本的急剧上涨,给上海引用国际直接投资带来困难。与新加坡和我国香港等亚洲城市国际直接投资规模相比,上海利用国际直接投资还有很大的增长空间。

(四)产业创新领域

从产业创新领域看,智能制造缺乏核心技术,原创研发动力不足。目前上海构成智能制造装备或实现制造过程智能化的重要基础技术主要依赖进口,对众多重要装备制造仍未掌握系统设计和核心制造技术,缺少品牌知名度高的企业和产品。2003—2017年,上海对科技创新的支持力度在不断加大,但核心技术与产品自主化率仍有待提高,原始创新动力明显不足。

(五)城乡统筹发展领域

从城乡统筹发展领域看,上海中心城区的建设和管理水平与国际大都市相比差别不大,但上海郊区管理及形象与上海国际化大都市地位并不相称。上海农村与城区之间发展并不平衡,上海新城和农村在基础设施、公共服务等方面与周边苏州、嘉兴等城市相比尚有差距。与伦敦和纽约等全球城市相比,上海城乡居民收入不够平衡,政策资金未能真正走入郊区。因此,振兴郊区可以释放巨大的发展动力。

(六)营商环境领域

从营商环境领域看,城市治理模式有待转型,营商环境还须改善。对标国际先进城市,上海的营商环境存在较大差距,上海建设国际一流营商环境仍然任重道远。政府的城市治理模式有待进一步转型,市场配置资源的决定性作用尚未充分发挥,利益多元化有待加强,收入分配差距有待缩小,基层治理模式有待优化。解决这些问题,关键要依靠政府管理体制改革,通过改革来充分释

放制度红利。

三、应对新时代上海发展动力转换的对策建议

(一) 发挥人才动力:提高人口素质,优化人才结构

人才始终是上海发展的动力,必须根据城市发展的新需要来提高人口素质、优化人才结构。提高人口素质,实现人口与经济、社会、生态环境的协调发展。要全面规划人才分布,不仅要纵向发展还要横向拓宽,实现人才结构的优化。建立柔性人口流动机制,实现城市发展与人口增长相辅相成,同时培育城市发展核心功能所需要的核心人才。

人口及人口结构是上海经济社会发展的基本动力,要及时宏观动态调整当下最适合的人口结构,实现城市发展与人口的高度匹配。应优化人才配置制度,提供人才自由流动的制度保障,使人才充分参与生产从而提高生产效率。要全面规划人才分布,让各类人才包括高学历人才、技术型人才等在总量中达到合理比例。要通过建立战略性机制培育自己的核心人才,如先进制造业和现代服务业人才等。

(二) 发挥消费动力:把握消费升级方向,加强市场供给侧改革,培育消费新增长点

适应消费结构、消费模式和消费形态变化,培育和发展新消费,创造和引领新消费热潮。同时,进一步支持跨境电商、进口商品直销中心、市区和口岸免税退税店的发展,积极优化国际中高端商品和服务品牌在国内的布局、定价机制,探索中高端进口消费品价格下降和服务水平提升,逐步引导境外消费回流。

面向居民消费升级趋势,加快推动供给侧结构性改革,积极提供高质量的商品和服务,满足居民对美好生活的需求。结合全国供给侧结构性改革和国内贸易流通体制综合改革试点,加快创新消费领域法规政策制度供给。积极接轨国际规则、国际惯例,引入国际通用的行业规范和管理标准。进一步深化“放管服”改革,针对商业消费创新升级中出现的新问题新情况,加强商务、工商、质监、食药监等部门协同监管,放宽许可限制。针对退税限额、保税展示等属于国家事权的领域,结合上海举办进口博览会,统一向国家有关部门提出一揽子政策需求,积极争取国家授权先行先试。深入开展商品假冒伪劣治理,消费者权益保护、知识产权保护、诚信体系建设等专项行动,营造安全放心的购物环境。

(三) 发挥金融资本动力:抓住资本市场开放机遇,建设全球资产管理中心,实现资本流入新跨越

随着资本的全球化推进,金融领域国际直接投资成为全球城市吸引国际资本的重点领域。上海要借助我国金融业开放机遇,发挥国际金融中心功能优势,加大银行、证券、保险引资力度,扩大境外金融机构在沪业务范围,拓宽中外金融市场合作领域。积极吸引全球知名资产管理机构和各类总部型、功能性金融机构,积极支持外资在沪金融机构发展,鼓励外资金融机构将区域性乃至全球性总部设在上海。发挥中国国际进口博览会的溢出和辐射效应,充分利用上海主场优势,推动商品和服务新领域、新业态、新模式国际直接投资项目落地。

上海作为跨国公司国内资本总部首选地,与我国香港作为跨国公司进入中国的资本中心有着错位竞争关系。上海要抓住机遇,发挥自身作为全球资本在中国的资本平台作用,积极帮助跨国公司总部解决经营中出现的问题,政策重心从准入向支持经营转变。例如,对地区总部认定标准从重注册资本要求向重经营标准转变;地区总部企业所得税税制改革;突破外汇监管制度的特定区域限制,通过强化主体资信评级、资格认定,降低政策实施的风险性。

(四) 发挥产业创新动力:加大力度支持关键技术研发,打造高端制造产业基地

智能制造是上海成为“具有全球影响力的科技创新中心”的重要手段。智能制造将进一步扩大上海利用外资的规模,打造一批高端制造产业基地。未来上海要保持合理比重和规模的制造业,力争成为具有高附加值、高技术含量、高全要素生产率的国际高端智能制造中心之一。

针对当前制造业转型升级的问题,应根据当前制造业产业链的形态来布局各环节的创新工作。要吸引外资立项并实施一批关键领域的技术攻关项目,加快突破制造业发展的技术瓶颈,提高科学技术在生产实践中的利用率,使科技成果更快被运用到生产过程中、运用到关键技术的攻坚克难过程中,从而提升上海制造业的全球竞争力。

围绕加快建设具有全球影响力的科技创新中心,持续提高上海创新驱动发展能力,增强中心城市功能和活力。聚焦高新技术产业,制定积极有效的政策,对达标企业实行优惠政策和资金鼓励,刺激未达标企业进一步激发潜能。同时,充分利用好风险资本的投入,重点支持好中小企业发展;开放服务购买市场,开发多样化的发展规划。改革科技事业单位,使其创造活力充分迸发出来。

(五) 发挥城乡一体化动力:加强财政支出全市统筹,提升基础设施费用,促进基本公共服务均等化

为了改善城乡发展的不平衡状况,上海需要加强公共服务领域财政支出的全市统筹,提高郊区的财政支出比重,平等交换城乡要素。统筹城乡社会事业发展,促进基本公共服务均等化。重点推进城乡基础教育均衡发展,优化城乡医疗资源合理布局,提高郊区农村养老服务水平,构建城乡一体的现代公共服务体系。努力实现农村土地制度市场化改革,建立城乡一体化的市场机制,优化要素配置,促进城乡互动发展,吸引社会资金和银行贷款进入乡村,增强区域整体实力。

加快完善镇村规划体系,以多层次的城乡规划体系引领城乡一体化发展。发挥新城优化空间、集聚人口、带动发展的重要作用,大力推进新城功能建设。推动郊区城镇产业和各类园区创新升级,加强新城和镇域空间内的产城融合,加快淘汰郊区落后产能。分类推进镇的发展,着力发挥镇在城乡一体化发展过程中的枢纽和载体作用,并使特色小镇成为城乡一体化的重要载体。加快建设美丽宜居乡村,改善乡村人居环境。加大交通基础设施建设力度,发挥交通引导城乡空间布局、支撑新型城镇化建设的作用。

(六) 发挥制度变革动力:以政府自身改革为突破口,向学习型、创新型和服务型政府转变

改革仍是我国未来较长时期经济社会发展的主要动力。制度改革是上海发展的重要动力,未来应以政府自身改革为突破口,扎实推进经济体制、社会体制、城市治理体制等多领域的各项改革,努力在推进治理体系和治理能力现代化方面走在全国前列。要建立优化包容性创新体制机制,从管制型政府向学习型、创新型和服务型政府转变,实现政府管理扁平化,增加管理宽度,减少管理层次,形成多部门联动的常态化。