

上海高质量发展战略路径研究

高骞 吴也白

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】:上海推动高质量发展,必须有效应对新挑战、解决新问题。要立足面向国际、服务全国、引领长三角的门户枢纽地位,对标国际大都市,优化区域协同、城乡一体的空间格局,围绕解决超大城市发展中不平衡不充分的突出问题,聚焦上海全球城市核心功能建设的关键环节,构建上海高质量发展的“四梁八柱”,使产业发展更高能级、人民生活更高品质、生态环境更可持续、资源利用更加高效。

【关键词】:高质量发展 创新驱动 可持续发展

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)03-0005-011

一、上海推动高质量发展的基础条件

近年来,上海经济发展取得了历史性成就,改革创新取得重大成果,城市综合服务功能不断提升,经济社会发展态势总体良好,主要指标达到甚至超过许多发达国家和地区的水平。这在客观上为上海探索高质量发展积累了丰富的改革实践经验,奠定了坚实的经济社会基础。

(一)综合经济实力跃升,高质量发展的基础扎实

上海推动高质量发展具有较好的综合经济实力支撑。上海经济一直保持较高的增长速度。进入“经济新常态”以来,上海经济增长稳定性总体高于全国。2017年起,全市生产总值从5年前的2万亿元跃升到3万亿元,年均增长7.1%;人均生产总值超过12万元,跻身高收入地区行列,在全国城市中位居前列。根据日本森纪念财团城市战略研究所发布的2017年“全球城市实力指数”(GPCI)报告,上海实力指数排名由2008年的第25位上升到2017年的第15位;凭借人口规模、GDP水平及世界500强企业运营落户数量列经济领域第5位。

(二)增长速度平稳换挡,高发展的稳定性和韧性增强

2008—2013年,上海经济进入中速波动增长阶段,平均增速8.6%,目前正逐步过渡到中速稳定增长阶段,GDP增速稳定在6.9%左右,增速标准差明显降低,比之全国更早进入经济新常态。与此同时,公共财政收入、居民消费价格指数、社会消费品零售总额等主要经济指标保持相对稳定,全社会固定资产投资中的第三产业投资和非国有经济投资占比稳步上升,就业形势保持相对平稳,经济运行呈现更趋均衡、更加协调、更具韧性的“稳态”格局。

(三)经济结构持续优化,高质量发展的新动力机制正在形成

上海率先进入经济结构调整新阶段,以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系初步形成。当前上海第三产业增加值占全市生产总值的比重达到65%以上,实体经济基础更加牢固,经济增长对投资、房地产业、重化工

和劳动密集产业的依赖不断降低。一方面,上海着力深化产业结构调整,服务经济已成为驱动上海经济增长的主要动力源,以高附加值为特征的金融业、信息产业等增加值占比分别达到 17.7%和 10.9%;另一方面,“高端制造+现代服务”实现双轮驱动,均衡发展,产业融合发展的趋势更加明显。2017 年以来,上海高端制造业对经济发展的带动效应逐步显现;汽车制造、商贸服务等“老产业”通过信息化、智能化改造不断释放新动能、带来新增长。根据《2017 上海产业和信息化发展报告》,上海两化融合指数为 87.43,高于全国 3 个百分点;重点行业的云计算覆盖率超过 50%。

(四)质量效益水平全国领先,高质量发展先发优势明显

得益于供给侧结构性改革深入推进、创新驱动发展战略有效实施,上海的生产效率始终保持全国领先水平,2017 年全市全员劳动生产率达到 22.0 万元/人,略高于北京(21.3)和深圳(21.0)。工业企业质量效益好于全国,2017 年全年规模以上工业企业实现利润总额 3200.10 亿元,比上年增长 10.5%,实现税金总额 2087.36 亿元,增长 6.7%,全市规模以上工业企业销售利润率高于全国平均水平 2~3 个百分点。落后产能淘汰和低效建设用地减量加快,2017 年全年完成产业结构调整项目 1436 项,实现低效建设用地减量 8.4 平方公里。财政收入增速稳、质量优,且结构趋于合理,2017 年全年地方一般公共预算收入 6642.26 亿元,比上年增长 9.1%,非税收入占全市一般公共预算收入比重为 11.7%,为全国最低。居民收入持续增长,2017 年全市居民人均可支配收入为 58988 元,增长 8.6%,城镇和农村居民收入分别增长 8.5%和 9%。财政收入和居民收入增速与 GDP 基本同步,“三个口袋”好的效益全面显现,为经济深度调整转型提供了强大的财力支撑。

(五)城市核心功能不断增强,高质量发展的增效空间广阔

围绕“五个中心”建设,上海加快集聚各类功能性机构,开放型经济能级较高,对全球经济网络的高端链接能力和生产性服务的集聚辐射能力愈来愈强,已成为国外高端生产性服务业企业进入中国市场的首位门户城市。股票、期货、外汇、黄金等金融市场交易量均位居世界前列,全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心初步形成,金融市场形成了规模大、品种全、能级高的全国性市场。上海是中国大陆吸引跨国公司地区总部最多的城市,对外投资处于全国领先水平,口岸贸易总额占全球的 3.2%,居世界城市首位。上海港集装箱吞吐量连续 8 年保持世界第 1 位,国际货邮吞吐量跃升全球第 2 位(仅次于我国香港国际机场),航空旅客年吞吐量突破 1 亿人次,全球排名前 20 位的班轮公司、排名前 4 位的邮轮企业、全球九大船级社均在沪设立总部或分支机构。技术交易市场的市场化程度逐年提高,产权市场交易方式不断推陈出新。

(六)消费升级引领全国,高质量发展的市场动力较为强大

2017 年底,上海社会消费品零售总额达到 1.18 万亿元,超过北京成为国内最大消费城市,人均消费支出 3.98 万元,位居全国首位。消费成为经济增长的主要驱动力,最终消费率对经济增长贡献高于资本形成。商品市场日趋发达,正从传统市场向功能拓展、服务深化的现代市场功能建设转型,从非规范化向规范化、制度化方向转变,从线下市场向线上、线下协同发展转变,市场影响力和辐射力从区域市场、全国市场向国际市场拓展。同时,上海率先进入消费结构升级阶段,呈现商品消费品牌化、品质化、智能化,服务消费深度化、个性化、情感化的趋势,商品和服务供给体系的变革加速,无人店、体验店、买手店等新业态竞相登场,场景式、体验式消费等消费新业态、新模式在上海得到快速发展,增强了高质量发展的市场推动力。跨境电子商务对消费的促进进一步显现。

(七)改革开放取得重大进展,高质量发展的创新活力较强

上海自贸试验区率先探索制度创新,基本形成了对接国际通行规则的投资管理制度、以贸易便利化为重点的贸易监管制度、兼顾扩大开放和防范风险的金融开放创新制度、以实现治理现代化为目标的政府管理制度等制度体系,创新重要成果在全国复制推广,中国(上海)自由贸易试验区建设总体实现初衷。开放型经济发展能级不断提升,利用外资结构持续优化,全市跨国公司地区总部累计达到 600 余家,与超过 20 个“一带一路”沿线国家和重要节点城市建立经贸合作伙伴关系。“放管服”改革有序推进,不断强化企业主体地位,持续优化政务服务,不断改善公平竞争的市场环境条件。将市场法治环境建设作为激发市场内生活动的

重要支点，着力推进完善市场信用体系，强化知识产权保护，为市场体系建设提供有利的法治保障。供给侧结构性改革不断深入，具有全球影响力的科技创新中心建设重大布局和政策体系初步确立，全社会研发经费支出相当于全市生产总值的比例提高到3.8%左右。重大科技基础设施群、研发与转化功能型平台建设提速，全社会研发经费支出占比显著提升，接近世界一流创新型国家水平，形成提高供给质量、补充新动能的“创新活力源”。

(八) 社会事业资源优势得天独厚，高质量发展的底线支撑较为稳固

上海拥有完善的现代化基础设施体系和公共服务体系，底线民生和基础民生方面保障水平居全国前列。科技资源方面，在沪研发企业全球性总部和区域性总部数量仅次于硅谷和东京；上海科技人力资源总量已突破5万人，高技能人才占技能劳动者比例达到30.2%。上海居民平均期望寿命、孕产妇死亡率、婴幼儿死亡率指标连续11年处于世界发达国家水平。国际医学中心(SIMC)等一批先进医疗机构将成为上海面向全球提供高端医疗服务的代表。上海基础教育入学率近100%，4所985大学和67所高等院校、53家研究生培养机构，为城市的创新发展提供了持久动力。技术职业教育完善，是成人继续教育和终身学习的典范城市。世界一流的信息基础设施、丰富的科技资源和优质的教育卫生资源，为上海推进高质量民生建设提供了有力支撑。

二、上海高质量发展目标和思路

(一) 高质量发展的上海特征

上海的高质量发展不仅要体现新时代特色，遵循普遍的发展规律，又要契合上海发展阶段要求和区域特质，立足国家需要解决且上海最有优势的领域，率先取得突破。

1. 必须体现创新驱动的“率先性”。上海人均GDP即将突破2万美元门槛，已进入后工业化、城市化后期、高收入的“两后一高”发展阶段，城市基础设施大规模建设基本完成，向成熟的服务型和消费型城市转变趋势明显，产业结构总体框架基本定型，现代服务业占据主导地位，制造业面临结构优化和技术变革。这就要求上海的高质量发展要跳出大规模要素投入驱动的传统老路，率先实现以创新为第一动力、人才为第一资源、现代服务业和高端制造业为导向的供给质量提升，以知识和信息为核心的要素质量提升。

2. 必须体现核心功能的“辐射性”。城市的国际竞争力很大程度上取决于其在全球城市体系中的节点地位以及核心功能的影响力。这就要求上海高质量发展要把品牌建设作为重要抓手和标志，塑造在全球范围内具有显示度和识别度的核心功能、支柱产业和特色服务，通过不断加强城市开放程度、改善营商环境和提升公共服务水平，增强对人才、技术、信息、现代金融等高质量要素的集聚与配置容量，逐步成为全球经济网络体系中枢，形成对全球产业链、价值链的掌控力和话语权。

3. 必须体现空间结构的“协同性”。上海是长三角区域和长江流域发展的“龙头”，城市化率达到90%左右，城市化规模扩张基本结束，集聚与扩散相对力量发生变化，城市与乡村关系、城市与区域关系面临重构，城乡要素趋于双向流动，城乡功能更加有机互补，行政区经济向都市圈经济、城市群经济转型。这就要求上海高质量发展在空间上要率先形成均衡高效的区域结构和城乡结构，依托城市服务功能的辐射，实现城乡高质量协调发展、城区与郊区高质量协同发展、核心城市与长三角区域高质量一体化发展。

4. 必须体现资源利用的“集约性”。上海是拥有超过2400万人口的超大型城市，在形成具有全球影响力的“竞争性”高位发展的过程中，不可避免地面临人口膨胀、交通拥挤、环境承载力恶化、城市功能过度集中、自然资源紧张等问题。这就意味着上海的高质量发展底线要求更严格，效能要求更高。要在用地、用能规模控制并有序减量的条件下，解决好城市美好生活需要与“大城市病”之间的矛盾，构建高效能的精细化管理体系和社会共享共治体系，提升超大城市现代化治理能力和水平，提高投入产出效率，以有限的资源、更少的能耗获取更大的效益。

(二) 基本原则

1. 坚持质量第一、效益优先。发展是第一要务、人才是第一资源、创新是第一动力，推动高质量发展，必须坚持质量第一、效益优先的衡量标准。以供给侧结构性改革为主线，培育新产业、新动能、新增长极，全力打响上海制造、上海服务、上海购物、上海文化四大品牌，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，形成加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系，增强创新引领力、区域辐射力和国际竞争力。

2. 坚持理念引领、内涵升级。高质量发展是体现创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念的发展，是能够更好地满足人民日益增长的美好生活需要的发展。坚持将创新作为引领发展的第一动力，突出优化区域协同、城乡一体的空间格局，聚焦解决超大城市发展中不平衡、不充分、不协调、不可持续的突出问题，创新底线约束、低碳韧性的路径模式，立足面向国际、服务全国、引领长三角的门户枢纽地位优势，构建多方参与、协同治理机制，使得创新成为第一动力，协调成为内生特点，绿色成为普遍形态，开放成为必由之路，共享成为根本目的。

3. 坚持发挥优势、动态优化。高质量发展具有动态性，目标思路和政策举措不是一成不变的需要根据实践的深入、认识的升华而不断丰富、不断完善。发挥开放、创新、高品质优势，对标国际城市，着力增强上海全球城市的吸引力、创造力和竞争力，形成更高能级的城市核心功能、更高层级的现代化产业体系、更高品质的人民生活、更加精细的城市管理、更可持续的生态环境。

4. 坚持体系构建、长效保障。高质量发展不是单纯追求经济总量、经济增速，而是更加注重经济、社会、环境等方面的均衡发展。加强顶层设计，确定发展思路，构建指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价体系，创建和完善制度环境，系统推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。高质量发展不能一蹴而就，在有效防控经济社会各种风险的前提下发扬钉钉子的精神，持续用力、久久为功，把构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制作为长效保障。

(三) 总体目标

高质量发展的基本衡量标准是产业体系比较完整，生产组织方式网络化、智能化，创新力、市场需求捕捉力、品牌影响力、核心竞争力强，产品和服务质量高，供需匹配度高。结合高质量发展的一般内涵与上海特征要求，上海推动高质量发展的总体目标是：

坚定卓越发展取向，以深化供给侧结构性改革为主线，以提高全要素生产率为主攻方向，聚焦全球资源配置核心功能、实体经济提质增效，加快建立高质量供给、高质量需求、高质量流通、高质量配置、高质量产出、高质量收入分配的经济循环体系，创新驱动的引领作用进一步增强，率先建成体现质量变革、效率变革、动力变革的高层次现代化产业体系和高能级城市核心功能，产业能级迈向全球价值链中高端，全球资源配置能力显著增强，基本形成更可持续的生态环境，全面形成城市高效治理、人民生活更高层次的发展格局，企业、产业和区域质量效益明显提升，全球城市吸引力、创造力、竞争力进一步增强，高质量发展水平领先全国。

1. 城市核心功能持续增强。聚焦重点领域核心功能建设，建立具有国际影响力的发展平台，形成全球高端资源要素集聚和配置能力，成为全球资金、信息、人才、货物、科技等要素流动的重要枢纽节点。进一步深度融入全球金融体系、贸易投资网络、航运资源配置体系、技术创新网络，全球金融中心与国际航运中心发展指数进一步提升，全球城市竞争力排名力争进入前 10 位。

全球城市指数排名及得分

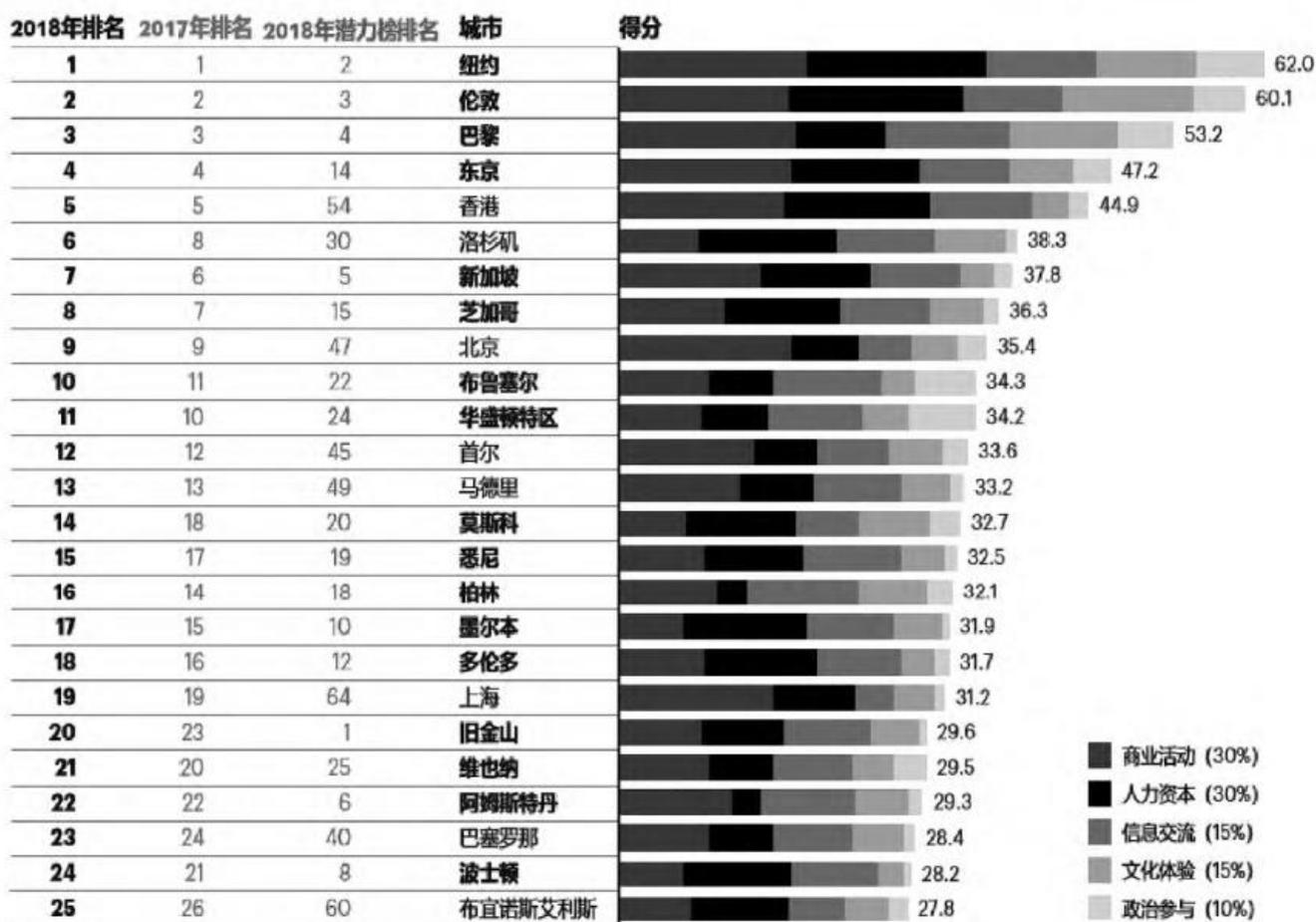


图 1 2018 年全球城市指数及得分

资料来源：科尔尼 2018 年全球城市指数报告

2. 产业能级大幅提升。围绕全球城市核心功能的培育，对接国际高新技术和产业前沿，适应生产和消费升级需要，形成产业高端化、服务化、智能化、绿色化发展格局，构建以创新经济为引领，服务经济为支撑，实体经济、科技创新、现代金融、人力资源融合协同发展的现代化产业体系，战略性新兴产业占比达到 20%以上，文化创意产业增加值占比达到 15%以上，工业增加值率水平持续提升，形成高能级的产业创新能力、强辐射的产业链环节、持续优化的“产业生态”、较强的可持续发展能力，助推产业迈向全球价值链中高端。

3. 创新引领效应显著凸显。企业创新活力进一步迸发，创新投入能力、创新要素集聚能力、创新产出能力同步提升，企业研发支出占 GDP 比例达到 4%以上，全要素生产率达到美国的 60%以上水平，涌现出大批创新创业企业。

4. 城市空间结构更趋优化。突出交通骨架引导，“一主、两轴、四翼，多廊、多核、多圈”的空间结构初步成形，同长三角区域的交通关联度和经济协作度进一步增强。空间利用向集约紧凑、功能复合、低碳高效转变，土地利用效率显著提升，地均产出水平实现倍增。

5. 生态环境更可持续。产业能耗明显降低，单位 GDP 能耗控制在 0.3 吨标煤/万元，非化石能源消费占比达到 15%。发展对环境

的影响大幅减少,二氧化碳和主要污染物排放量进一步削减,空气优良率达到 90%以上。资源循环利用迈上新台阶,生活垃圾回收和资源化利用明显提升,绿色发展对标效应显现。资源节约型、环境友好型社会建设基本建成,在全国率先走出人与自然和谐共生的高质量发展新路。

6. 开放型经济继续保持领先。开放型经济发展水平始终保持全国领先,市场准入和运行管理与国际通行规则基本接轨,资源整合和要素配置能力显著增强,制度规则体系更加规范,贸易投资便利化水平显著提升,全球营商环境排名上升。服务贸易进出口规模在全市对外贸易总额中的比重超过 30%,高技术产品占贸易货物出口额比重进一步提升,上海在全国扩大开放中的枢纽、平台和窗口地位进一步凸显,在开放竞争与交流合作方面取得新突破。

7. 人民生活极大改善。社会民生领域布局不均衡、发展不充分的矛盾得到有效缓解,群众生活质量持续改善。居民收入增加和经济增长基本同步,居民就业更加充分,社会保障和基本公共服务更加公平,城乡收入差距进一步缩小,城乡发展更趋协调。基本构建符合超大城市特点和规律的社会治理体系,城市更加有序安全干净、宜居宜业宜游。

三、上海高质量发展的战略路径

上海推动高质量发展,必须有效应对新挑战、解决新问题。要立足面向国际、服务全国、引领长三角的门户枢纽地位,对标国际大都市,优化区域协同、城乡一体的空间格局,围绕解决超大城市发展中不平衡不充分的突出问题,聚焦上海全球城市核心功能建设的关键环节,构建上海高质量发展的“四梁八柱”。要促进生产、流通、分配和消费的全面升级,增强产品和服务的质量优势,强壮实体经济。要全面深化改革开放,消除资源错配的体制机制弊端和政策壁垒,进一步提升资源配置效率。要严守土地、人口、环境和城市安全底线,有效防控经济社会各种风险,系统推动更高质量发展,使产业发展更高能级、人民生活更高品质、生态环境更可持续、资源利用更加高效。

(一) 加快形成更高能级的产业体系

树立“以亩产论英雄”“以效益论英雄”“以能耗论英雄”“以环境论英雄”的导向,将结构调整作为主攻方向,着力提升产业高度和经济密度,进一步释放都市经济集聚效应,大力培育经济发展新动能,加快向全球产业链、价值链、服务链高端环节迈进,形成具有世界影响力、辐射力、竞争力的现代产业集群和城市功能。

1. 推动新兴产业扩容增效。超前布局未来前沿产业,在生命健康、人工智能、量子通信、空天海洋等领域加强布局。加快战略性新兴产业集群建设,聚焦发展新一代信息技术、智能制造装备、集成电路、生物医药与高端医疗器械、新能源与智能网联汽车、北斗导航、航空航天、新材料、节能环保等产业,推动产业链、创新链、价值链升级,集聚一批具有技术引领性、价值链控制力强、高智能化等特征的先进制造业,形成若干具有世界级影响力的产业集群。重点淘汰高能耗、高污染、高风险企业,以及劳动密集型、低端加工型、低效用地型一般制造企业,改造提升传统优势产业,加快推动汽车、船舶、钢铁、化工等产业技术改造,提升核心竞争力。

2. 推进低效产业园区的转型升级。严格产业项目准入和结构调整管理,积极探索土地二次开发的新机制、新模式和新政策,加快完善闲置低效用地退出机制,加大资源低效利用相对集中片区整体转型力度,推动现状低效工业用地逐步减量,零星低效存量用地加快转型。聚焦临港、虹桥、世博与吴淞、桃浦等重点区域,前瞻布局高端高新产业,引进高质量优质项目,加大资源低效利用相对集中片区整体转型力度,打造土地高效利用、产业集群发展、高经济密度的产业高质量发展新标杆。积极探索产业园区转型升级的新机制、新模式和新政策,提高园区运营开发水平。

3. 提升总部经济能级。加快集聚高能级、广辐射的全球功能性机构,大力发展离岸经济、平台经济,建设一批服务全国、面向国际、连接内外的大市场、大平台。大力吸引国际非政府组织、国内外大型金融机构总部、国际知名服务品牌入驻,集聚和发展一批具有重要市场地位的金融贸易机构,引进专业服务、服务贸易、航运服务、科技服务等领域的知名企业和组织。推动证券市场建立接

轨国际规则的高新技术企业上市制度,推动原油期货、黄金等价格信号成为全球资源配置的风向标,打造具有全球影响力的在岸大宗商品交易定价中心,提高“上海价格”“上海指数”的国际影响力和话语权。发展高能级总部经济,支持现有跨国公司总部拓展功能、提升能级,培育一批具有较强国际竞争力的本土跨国公司。

4. 培育一批国际标识度的世界一流品牌。坚持把打响“四个品牌”贯穿于高质量发展的全过程,推动一批高质量发展重点行业、重点领域、重点企业产品和服务质量达到国际先进水平。抓牢关键核心技术、高端产业集群、过硬质量品质 3 个环节,大力发扬工匠精神,全面提升制造业质量和品牌。建立健全战略性新兴产业和现代服务业的标准体系,打造质量、工程、服务等领域的“上海标准”,组织实施各行业的对标达标行动,全面提高上海产品和服务的创新含量、文化品位和附加值。以打造品牌为重点强化质量、标准、研发、设计和营销全过程的品牌管理,实施提品质创品牌行动,推动品牌跨界合作,加强品牌保护,打造世界一流品牌,形成一批具有竞争力和国际知名度的名品、名牌、名企、名店、名街、名园、名家等。

(二) 激发培育高浓度的创新活力

围绕建成全球学术新思想、科技新发现、技术新发明、产业新方向的重要策源地,进一步深化改革,加强以知识创新体系、技术创新体系和市场创新体系为核心的创新体系建设,增强创新策源能力,实现从“要素驱动”“投资驱动”向“创新驱动”“效率驱动”转变。

1. 加快重大科研设施建设。积极推进张江综合性国家科学中心建设,制定重大科技专项扶持的配套政策,对人工智能、大数据、量子通信、航空发动机等重点方向提前布局、率先突破,提高基础研究能力,攻克“卡脖子”的核心技术,提升重大前沿技术源头创新能力。高标准建设张江科学城,打造世界一流实验室和科学设施集群,提高集中度和显示度。

2. 进一步降低科研创新的制度成本。加大研发费用加计扣除力度,研究通过扩大高端人力资本投入参与增值税抵扣范围或所得税前加计扣除方式鼓励企业加大相关投入。加强政府科学研究基金对核心关键技术“攻关”“迭代”支持力度,对企业实现技术突破和进口替代的予以一定奖励。加快在商事制度、审批制度和监管体系上下功夫,推出一批“落地见效”的改革举措,积极推进知识产权、成果转化、科技金融、新经济监管等领域改革突破,营造高效集聚全球创新资源的优良创新生态环境。

3. 打造充满生机的产业创新集群和创新企业集群。推动实体经济和新兴产业全面建立共性技术创新平台,支持企业主导建设国家级产业创新中心。鼓励大型企业和技术龙头企业设立开放式创新平台,构建大中小微企业合理分工的协作式创新体系。加强研发创新的国际交流与合作,积极融入全球创新网络,形成创新策源能力强、创新资本密度大、创新人才黏度高、市场创新力量足、创新生态环境优、创新创业“场效应”突出的区域创新生态系统,加快人工智能、大数据、物联网等新技术突破和场景应用,推动研发与转化功能型平台建设,依靠市场力量加快培育独角兽企业,以及一批在细分领域内具有全球领先技术和领先产品的“隐形冠军”企业,抢占新经济发展制高点。

4. 提升创新人才国际竞争力。优化人才服务环境和发展机会,积极实施人才高峰工程。瞄准国家战略和上海所需,建立国内外顶尖人才定向联系引进机制,精准引进高层次人才,确保“引得进,留得住,干得好”,集聚一批全球顶尖科学家和产业领军人才。积极探索创新型人才的培养和成长机制,建立基础研究人才培养稳定支持机制,完善需求导向的职业教育人才培养模式和职业技能培训制度,培养造就具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。加快推动产教融合发展,促进教育、产业、科技、人才政策协同联动。弘扬企业家精神,培育具有重要影响力的企业家队伍,打造高端创新人才引领、企业家运营、能工巧匠支撑的梯度型人才队伍。

(三) 加快形成更加协调的区域空间结构

着力优化城市功能布局,打造“网络化、多中心、组团式、集约型”的大都市圈空间格局,促进城市有机更新,实现土地利用的

集约紧凑、功能复合、睿智增长。

1. 增强上海大都市圈对长三角区域的辐射带动功能。以产业、交通、生态和基础设施等复合廊道形式，打造内外联动、广辐射的廊道系统，强化上海核心城市的空间网络枢纽功能。加快推进上海大都市圈规划建设，打破资源要素流动与配置的行政区划割裂，推动区域基础设施互联互通、市场体系开放统一、公共服务共建共享，推动产业发展错位竞争、公共服务资源跨区域优势互补。分层次促进城市非核心功能疏解，推动以服务长三角为重点的教育医疗功能、中高端制造生产环节、区域性商贸市场、仓储物流功能、部分金融数据处理后台服务功能转移，提升上海与周边区域的联系。

2. 优化城市产业空间布局。统筹优化全市产业定位和空间布局，主城区优先发展高端生产性服务业和高附加值都市型工业，着重提升苏州河北部、长三角门户区域，以及重点功能区的发展能级与后劲。郊区集聚发展先进制造业，推进先进制造业相对集中布局，培育若干世界级先进制造业集群，将先进制造业集中的工业区予以长期锁定，形成代表制造业最高水平的产业基地。依托紫竹、漕河泾、市北、杨浦、嘉定、临港等产业园区、大学城和重要产业基地，发挥产城融合的优势，建设创新功能集聚区。

3. 推动城市空间有机更新。以小尺度、针灸型动态更新为理念，将中央活动区打造成为展现上海城市魅力和全球吸引力的核心地标，推进高端商务、财富管理、文化旅游、全球购物等功能有机融合。统筹推进老旧社区的改造复兴，加强存量住房更新和维护，鼓励未来社区发展街区制。挖潜增加小尺度城市开放空间，加强居住区、公园、公共服务设施、开放空间和交通的互联互通，提升公共空间的可达性和网络复合性，加强开放空间与文化、旅游、教育、艺术的融合，塑造高品质公共空间。打造优质滨水活动区域，继续推进黄浦江两岸开发建设。加强历史文化风貌景观保护，延续城市历史格局、肌理与空间尺度。

4. 统筹平衡“中心城—新城—新市镇—村庄”四级城乡体系。以城镇圈促进城乡统筹发展，以生活圈构建城乡生活网络，优化城乡体系，保留乡村特色风貌。加快完善郊区新城综合性功能和辐射带动能力，强化松江新城、嘉定新城、青浦新城、南桥新城、南汇新城的交通支撑能力和公共服务配套，加强人口和产业集聚，打造若干面向长三角服务的区域综合性节点城市。进一步突出新市镇统筹镇区、集镇和周边乡村地区的作用，打破传统城镇体系以行政层级配置公共资源的方式，凸显核心镇的联动发展和区域带动能力，强化中心镇综合服务与特色产业功能，实现郊区的城乡统筹发展。以乡村振兴战略引领美丽乡村建设，遵循乡村自身发展规律，充分体现上海农村的地域特征。

5. 推进土地资源集约高效利用。严守建设用地总量、强化建设用地流量、盘活建设用地存量，统筹城市的经济密度和空间品质，合理确定土地开发强度、优化土地资源配、提高土地利用绩效。坚持总量控制、结构优化的原则，实行开发强度分层分区分管，强化开发强度分类差异化引导。大力推进城市开发边界外建设用地减量化，盘活批而未供土地的用地指标，完善用地指标管理，强化低效用地退出，鼓励土地混合利用，促进地下空间资源合理开发。以产城融合为导向，提高新城副中心土地混合利用强度、集约利用水平和立体开发程度。

(四) 加快形成更高品质的人民生活

着力破解城乡发展不协调、公共服务不充分、公共设施布局不均衡、人口结构深度老龄化、超大城市治理难等问题，进一步推进城市公共服务能力和社会保障水平接轨国际，补足农村发展短板，使城市更加包容、更有温度、更具幸福感。

1. 带动城乡居民增收。瞄准技能人才、新型职业农民、科研人员、小微创业者、有劳动能力的困难人员等增收潜力大、带动能力强的重点群体，稳步提升就业质量。深化企业和机关事业单位收入分配制度改革，稳定和扩大中等收入群体比重，拓宽劳动收入、财产性收入渠道。完善各类专项救助和临时性救助政策，提升精准兜底、分类救助能力，织牢民生保障安全网，夯实社会和谐有序的基础。

2. 精准补齐公共服务供应不充分和布局不合理的短板。落实基本公共服务目录制度，提高公共服务和民生保障投资的有效性

和精准性,统筹重大设施布局,着力补齐薄弱环节。充分发挥公共服务在促进职住平衡、提升城市功能、吸引人才集聚等方面的重要支撑作用,促进优质公共服务资源向郊区、基层流动,切实解决义务教育、基本医疗、公共交通、社区服务等资源的布局不均衡问题。积极推进中外合作办学,培育一批全球顶级医院,增加多层次、多样化、更优质的公共服务有效供给。创新公共服务资源的投入、建设、管理和运营模式,建立健全服务标准和规范。

3. 建设老年友好城市和老年友好宜居社区。加强城市规划设计对老年人的友好性,营造满足老年人的生活、居住、出行、护理、养老、社交等需求的城市环境。大力发展老年友好医疗护理体系,建设社区日托中心、长者照顾之家等设施,打造“30分钟养老护理社区”,增强医疗服务机构设施的可达性,密切社区、家人和老年人联系。推动社区养老服务向嵌入式、小规模、多功能方向发展,构建多样化、多层次的养老服务体系,使养老机构规模、服务水平达到国际同等老龄化城市的领先水平。

4. 助力经济薄弱地区和低收入农户实现共同富裕。实施公共财政政策的差别化管理,继续促进公共财政以更大力度向远郊纯农地区、生态保护区域和经济相对薄弱地区倾斜。推动区域发展与帮扶开发联动,通过农民异地转移就业、落实基层帮扶责任,推进农村集体产权制度改革等多种方式,帮助低收入农户增收。灵活运用政府补偿、市场补偿、社会补偿等多种手段,充分发挥市场主体的积极性,通过补贴、优惠贷款、税收减免多样化手段,吸引银行信贷、工商资本、民间资本和社会力量参与经济薄弱地区建设和优势资源开发。

(五) 加快形成更高水平的绿色发展格局

着力把控总量、降低强度、优化结构,按照国内最严、国际接轨的标准,更大力度解决突出环境风险问题,更大幅度改善生态环境质量,努力建成国际一流的宜居城市。

1. 坚决打赢水、大气、土壤污染防治攻坚战。突出消除黑臭水体和劣Ⅴ类水体,塑造清水环绕、绿意盎然的城市图景。突出PM_{2.5}和臭氧“双控双减”,深化多种大气污染物的协同治理,加强重型柴油车等移动源污染治理和港口船舶大气污染防治。突出土壤总体保持稳定,实施建设用地土壤安全评估和准入管理,推行土壤污染治理与修复终身责任制。

2. 强化能源消费减量替代和结构优化。坚决落实能源消费总量控制目标,深化燃煤污染控制,加快桃浦、南大、吴淞、高桥、吴泾等地区的产业转型升级,实现钢铁行业、化工行业用能和排放总量明显下降,全市煤炭消费总量明显减少,单位国内生产总值能耗水平进一步下降。大力发展风电、天然气等清洁能源,积极建设天然气等清洁能源产供储销体系,在发电、供热、交通等领域扩大天然气运用。

3. 建立垃圾减量分类长效体系。集中力量建成一批固废处置重大设施和项目,提高生活垃圾减量化、资源化、无害化水平。探索形成垃圾强制分类工作机制,进一步提高垃圾分类示范社区覆盖率,逐步推行分类垃圾与混合垃圾差别化收费。严格执行节能环保产品强制采购制度,大力推广节能、节水、节材产品和资源再利用产品。

4. 因地制宜增加优质生态产品供给。大力推进郊野公园建设,逐步提升郊野公园建设水平。加快推动中心城区开放式立体绿化建设,对具备条件的房屋全面推进屋顶绿化和太阳能屋顶建设。推进将废弃地和闲置地打造成绿化景观,见缝插针地建设“口袋公园”。完善绿地资源的空间分布,通过文绿结合、体绿结合、拆违建绿等方式,打造多样化绿色生态体系。

5. 综合整治城乡人居环境。巩固“五违四必”整治成果,实现“美丽家园”建设全覆盖,进一步提升城乡居民生活环境。结合美丽乡村建设,分类推进郊区村庄改造,逐步推进“水、林、田、滩”复合生态空间格局优化,加强对老镇区、城郊接合部、城中村、195地块等薄弱区域的“清脏”“治乱”和“增绿”,切实解决农村垃圾、污水等问题。以规模化畜禽养殖场为重点,推动种养业废弃物资源化利用,减少农业面源污染。

(六) 加快形成更为便利的营商环境

着力形成国际一流的市场化、法制化、便利化营商环境,推动国内外各种高质量要素的集聚、流动和辐射,提升上海面向全球的吸引力、影响力和竞争力。

1. 扩大产业领域尤其是服务业和金融业的对外开放。全面落实中央扩大开放承诺与部署,积极修订外资准入负面清单,大幅放宽市场准入门槛。积极推进制造业全面开放,促进战略性新兴产业和高端制造业利用外资。加快落实扩大银行、证券业和金融市场对外开放,加快保险业开放进程,拓展自由贸易账户功能和使用范围等一系列金融业开放重大举措,尽快推进医疗、文化、教育等领域开放。

2. 打造面向全球的贸易、投资网络。大力拓展与“一带一路”沿线主要港口合作,加强能源及大宗商品贸易。完善进博会“6+365”服务模式,建立与相关国家的展会互促机制,构建商务与投资峰会、国别进口商品周、教育文化交流周等国际合作平台。支持本土企业加快国际营销网络体系建设,推动上海本地高质量大型企业“走出去”,形成布局全球的生产、投资和服务网络。

3. 进一步提升政务服务水平和效率。深化“互联网+政务”改革,全面实施政务服务“单一窗口”,逐步实现各领域政务信息系统的整体部署、互通互联和共建共享。进一步深化商事制度改革,精简审批材料,推行格式化材料申报。推进贸易服务和监管制度创新。国家贸易“单一窗口”建设由口岸执法环节向前置和后续环节拓展,加强信息化联网检验效率。

4. 进一步完善公平竞争的市场治理环境。提高政策的连续性、稳定性和透明性,积极完善与营商环境密切相关的重点领域立法,进一步健全以信用为核心的新型监管体系,强化反垄断执法,研究和关注共享经济、互联网经济等新兴产业“赢者通吃”带来的经济、社会问题,引导新兴产业健康有序发展。

5. 加强企业财产权益保护制度建设。完善企业家合法权益的保护机制。提高知识产权审查质量和审查效率,加快电子商务、大数据等新兴产业,以及文化创意产业等新型知识产权保护制度建设。进一步降低企业税负,深化行政事业收费改革,降低一批收支结余过大、明显超过服务成本收费标准的项目,最大限度减少地方涉企收费。

(七) 加快形成推进高质量发展的有效保障

推进高质量发展,必须系统谋划,协同推进,在组织机制、统计体系、绩效评价、政策实施等诸多方面予以保障。

1. 加快构建协同配合、专项推进的工作机制。聚焦高质量发展的目标和主要任务,明确年度工作目标、推进措施和责任分工,财政、投资、金融、产业、土地、环境、民生等各部门密切配合,加强统筹协调,分领域、分部门形成优化资源配置、促进高质量发展的配套政策,合理配置公共资源,有效引导社会资源,共同推动质量效益的提升。

2. 加快建设现代化的统计信息服务体系。结合全国新一轮经济普查,加快推进现代化统计调查体系建设,加强城乡居民增收和生活质量调查。修订文化创意、时尚、旅游、健康、高新技术、科技服务等产业统计分类标准,健全新兴服务业统计体系,完善科技创新和研发成果转化统计,研究制定“四新经济”、共享经济、供给侧结构性改革等统计核算和监测办法。推进地区生产总值统一核算改革,加快编制地方自然资源资产负债表。积极推进部门统计数据的联通共享,全面提升统计能力和服务水平。

3. 加快建立分类、分级的高质量绩效评估制度。结合政府年度绩效评价,全面整合已有的行政效能监察、政风行风评议等工作,建立覆盖区、街道、乡镇的高质量绩效评估制度,探索实行差别化与综合性评价相结合、定量与定性相结合的绩效评价方式。加强对地方金融机构和国有资产运营平台服务实体经济、创新创业、防范风险等方面的绩效评价。建立以创新实效为核心、符合科研发展规律的科研创新评价机制。对高等教育、医疗卫生、公共卫生、公用事业等类型企事业单位按照高质量要求分门别类开展绩效评

价。健全多元化的绩效评估主体,完善内部评估与外部评估相结合的机制,建立“底线、红线”减分制度,健全行政效能投诉制度。

4. 加快完善有效支持实体经济发展和创新驱动的政策体系。以提高发展质量、改善经济效率、强壮实体经济、增强创新活力为导向,完善创新要素的政策供给,优化调整政策设计,加快产业扶持政策转型。适应新形势下需求升级快、产业技术路线变化频繁的特点,减少政府对产业发展的直接干预,推进产业政策从选择型向功能型转变,着力疏通市场主体的“痛点”,公平支持各类市场主体的研发环节,加大从需求侧支持产业发展的力度,通过财税、金融、人才、土地等政策的精准发力,推动资本、人才、土地等要素的协同配合、良性互动。