

上海在建设国家现代化经济体系中的地位和作用

中国宏观经济研究院课题组¹

(北京 100038)

【摘要】:未来我国自贸试验区将形成以自贸港为龙头、各自贸试验区展开富有特色改革试验的新格局。上海自贸试验区覆盖范围越来越广,承载功能越来越多,逐渐向自贸港功能趋近。但与国际成熟自由港相比,上海在货物、服务、资金和人员流动的高度开放、高度自由和高度便利上仍然存在差距。上海应以自贸港功能建设为突破口,加大率先改革力度,聚焦关键难点,制定针对性更强的措施,为全国自贸试验区建设探索路径和经验,更好地推动形成全面开放新格局。

【关键词】:现代化经济体系 科技创新 对外开放 自贸港

【中图分类号】:G322.0 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)08-0005-013

建设现代化经济体系,既是我国发展的战略目标,也是转变经济发展方式、优化经济结构、转换经济增长动力的迫切要求。现代化经济体系是由“现代化”和“经济体系”两个关键词共同组成的,是指由适应我国现代化建设需求的一系列要素、主体、领域、方式等构成的有机统一整体。它主要包括创新引领、协同发展的产业体系,统一开放、竞争有序的市场体系,体现效率、促进公平的收入分配体系,彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系,资源节约、环境友好的绿色发展体系,多元平衡、安全高效的开放体系,以及充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的经济体制。在现代化经济体系中,技术创新能力不断提升,体制机制活力持续释放,治理体系和治理能力现代化水平大幅提高,生产力与生产关系更相适应,人民日益增长的美好生活需要得到更好满足。

一、上海在国家经济发展中的重要地位和作用

上海作为我国最大的经济中心城市,在对外经济、金融、贸易、航运和科技创新等方面有着重要的引领与示范作用。同时,上海在国家现代化经济体系建设中具有较好的经济基础,开放程度较高,技术创新实力较强,在长三角区域一体化中的带动作用较大。因此,要充分发挥上海的比较优势,引领、示范和带动国家现代化经济体系建设。

(一)上海在国家经济发展中地位的变化情况

1. 占全国比重上升的指标:开放领域领先优势进一步强化。过去10年,上海占全国比重上升的指标主要集中在对外开放领域,如外商直接投资领域、国际旅游入境人数等(图1)。这说明上海在全国开放领先的地位进一步巩固提升。

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号2018-A-104-A)。

课题组组长:高国力,中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所所长、研究员。课题组成员:王蕴、刘志成、卞靖、蒋同明、王宛、孙文迁。

2. 占全国比重基本持平的指标：“三驾马车”中消费和外贸稳定。这确保上海 GDP 在全国占比中基本稳定。从经济占比看，上海 2005 年生产总值(GDP)为 9144 亿元，占全国的比重为 5.0%。之后呈稳中略降的态势，2017 年上海 GDP 占全国的比重为 3.6%(图 2)。

3. 占全国比重有所下滑的指标：投资、研发和港口规模。总体看，投资占比下降幅度较大，高于 GDP、消费和外贸下降幅度。随着全国创新意识的提升和创新投入的加大，上海研发投入占比下降，创新优势减弱。各大港口城市的建设和发展也使得上海作为重要港口的作用呈下降趋势(图 3)

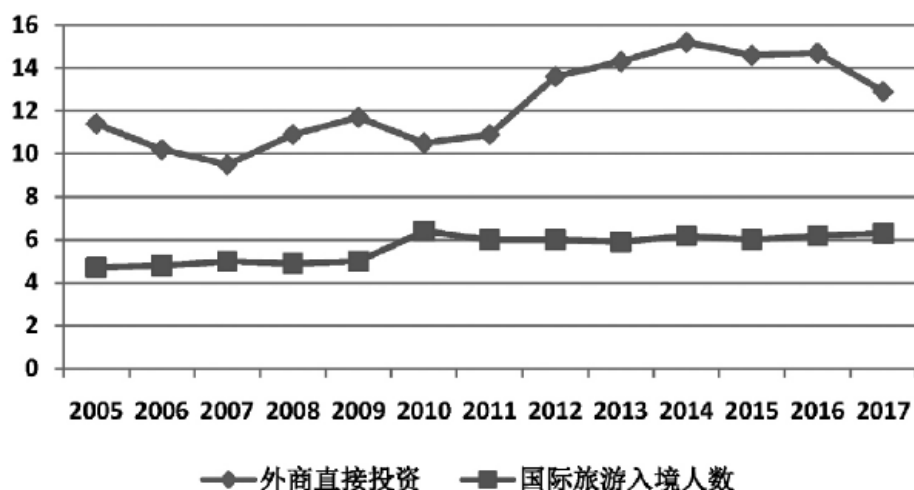


图 1 2005—2017 年上海外商直接投资和国际旅游入境人数占全国比重变化情况(%)

数据来源:根据历年《中国统计年鉴》《上海统计年鉴》整理

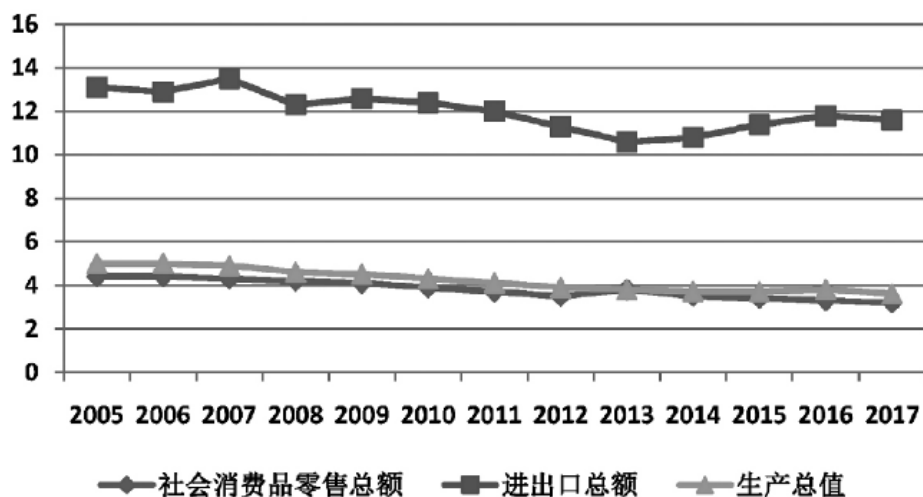


图 2 2005—2017 年上海社会消费品零售总额、进出口总额和 GDP 占全国比重变化情况(%)

数据来源:根据历年《中国统计年鉴》《上海统计年鉴》整理

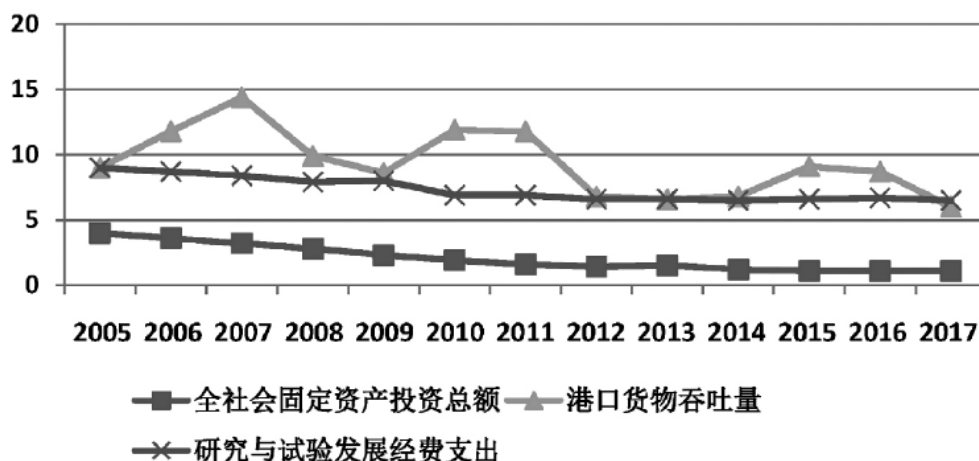


图 3 2005—2017 年上海固定资产投资总额、港口货物吞吐量和研发经费支出占全国比重变化情况(%)

数据来源:根据历年《中国统计年鉴》《上海统计年鉴》整理

(二) 上海在国家现代化经济体系建设中的作用

1. 发挥产业基础好、配套能力强的优势,率先在全国打造实体经济、现代金融、人力资本和科技创新协同发展的产业体系。以建设具有全球影响力的科技创新中心为目标,以重大创新改革举措为抓手,加快张江综合性国家科学中心建设,推动互联网、大数据、人工智能与实体经济深度融合,不断完善以战略性新兴产业引领、现代服务业为主、先进制造业支撑的新型产业体系。以自贸试验区金融改革创新为突破口,加快推进国际金融中心建设,增强金融业辐射能力,强化金融创新对实体经济的支撑。

2. 发挥在促进长三角地区一体化发展中的带头作用,在长三角区域构建统一开放、竞争有序的市场体系。以共建长三角世界级城市群为目标,加强长三角地区交通、能源、信息、科技、环保、信用、产业、监管等领域的多层次、全方位合作,争取在全国率先实现区域内人力资源、资本、科技等要素的自由流动、平等交换,实现区域内政策的统一。

3. 充分利用城乡差距较小、人均收入较高等有利条件,探索操作性强的兼顾效率和公平的收入分配体系。深化收入分配制度改革,完善按劳分配和多种生产要素按贡献参与分配制度,建立与行业特点、发展规律相适应的分配机制。保护合法收入,调节因垄断等非市场因素形成的过高收入,稳步提高养老金、低保、失业保险等民生保障待遇标准,逐步缩小收入分配差距,加快构建以中等收入群体为主体的“橄榄型”收入分配格局。

4. 加快推进更高标准的城乡基本公共服务均等化,打造具有示范意义的城乡协调发展体系。完善城乡一体的基本公共服务资源配置标准,重点补齐乡村在医疗、教育、交通、食品药品安全等领域的短板,推进基本公共服务标准化,结合发展水平提升基本公共服务体系的保障水平和运行效率,不断增强民众的获得感、幸福感和安全感。

5. 打造全国生态城市建设样板,加快资源节约、环境友好的绿色发展体系建设。牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念,把生态环境作为城市发展不可逾越的红线。优化绿色空间布局,构建多层次、网络化、功能复合的绿色生态网络框架。以世界级生态岛为目标开展崇明生态岛建设,着力推进循环经济和资源集约利用,形成绿色循环低碳发展、人与自然和谐共生的现代化建设新格局。

6. 发挥在全国对外开放中的先行先试排头兵作用,加快建立多元平衡、安全高效的开放体系。以上海自贸试验区为引领,以自贸试验区扩区为契机,以自贸港建设为抓手,加快探索对内对外开放相互促进、“引进来”与“走出去”更好结合的新路径,更有

效地参与国家“一带一路”和长江经济带战略构建,促进长三角地区一体化发展,在我国新一轮高水平开放中成为新高地,为国家推动形成全面开放新格局的目标作出新贡献。

7. 依托市场化程度较高、政府放管服基础较好的优势,率先建立充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的经济体制。以加快政府自身改革为核心,进一步转变政府职能,率先建立符合社会主义市场经济规律、适应现代治理体系要求的政府服务管理模式。持续深化供给侧结构性改革,大力推进重点领域和关键环节改革攻坚,加大改革措施落地的力度。进一步优化市场环境,完善市场决定价格机制,加快形成有利于企业创新发展的制度环境,在全国率先形成市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制。

(三) 上海在国家现代化经济体系中的位势分析

根据现代化经济体系“6+1”的框架,结合数据的可比性和可获得性,选择七大类共14个指标对上海和同级别城市进行横向比较(表1),分析上海在国家现代化经济体系中的位势特点。

1. 产业体系:高新产业发展较快,但战略性新兴产业增长相对较慢。从高新产业发展情况看,2000年,4个直辖市中上海和北京基本在同一发展起点,上海的高新产业(制造业)主营业务收入仅比北京高出36亿元。但随后上海实现了快速发展,到2016年,上海的高新产业(制造业)主营业务收入达到为7010亿元(图4)。

从研发经费投入情况看,上海研发经费投入规模不断增长,从2005年的208.4亿元增加到2017年的1205.2亿元,增长了4.8倍,同期北京增长3.1倍,因此上海与北京的相对差距在缩小(图5)。从研发经费投入强度看,虽然上海与北京的差距较大,但上海从2005年占GDP的2.48%持续增长至2017年的3.93%,增长了1.45个百分点,北京从2005年的5.35%增长至2017年的5.64%,同期仅增长了0.29个百分点,可见近年上海在研发经费投入方面的进步较快。

表1 现代化经济体系主要指标选取情况

序号	领域	主要指标	
1	产业体系	高技术产业(制造业)主营业务收入	研发经费投入规模和强度
2	市场体系	市场化指数	国有及国有控股企业主营业务收入比重
3	收入分配体系	劳动者报酬占生产总值比重	营业盈余占生产总值比重
4	城乡区域发展体系	城乡居民收入比	城镇化率
5	绿色发展体系	单位GDP能耗	绿色发展指数
6	开放体系	进出口总额	外商直接投资总额
7	经济体制	发明专利申请数量/技术市场交易额	营商环境质量指数

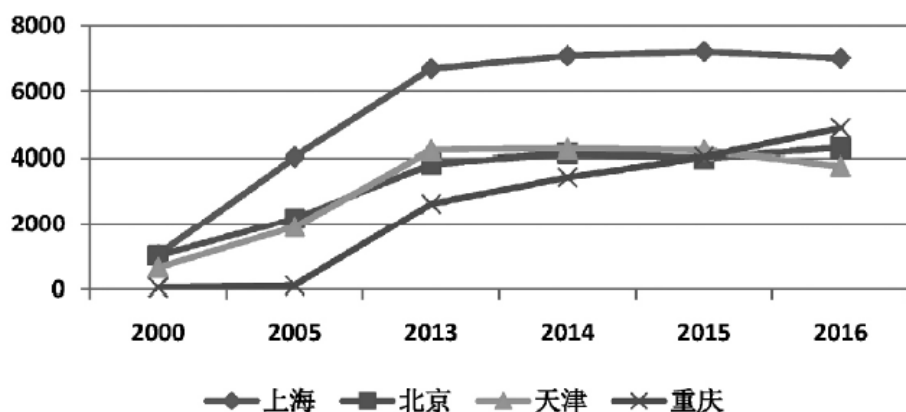


图 4 2000—2016 年全国直辖市高技术产业(制造业)主营业务收入规模变化情况(亿元)

注:根据《高技术产业(制造业)分类(2017)》,高技术产业(制造业)包括:医药制造,航空、航天器及设备制造,电子及通信设备制造,计算机及办公设备制造,医疗仪器设备及仪器仪表制造,信息化学品制造等六大类

资料来源:根据历年《中国高技术产业统计年鉴》《上海统计年鉴》整理

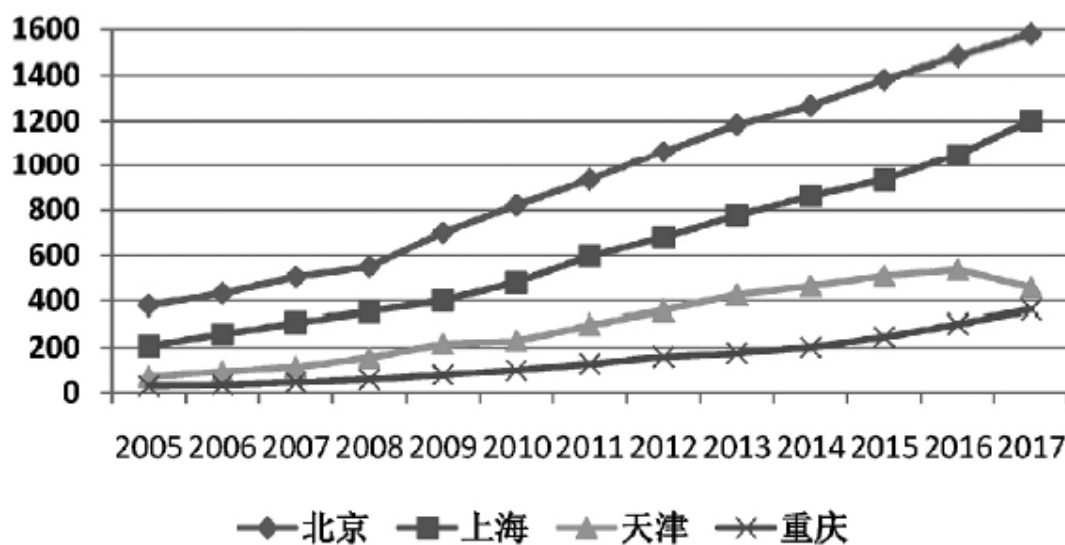


图 5 2005—2017 年全国直辖市研发经费投入规模变化情况(亿元)

注:研发经费的统计范围为全社会有研发活动的企事业单位,具体包括工业法人单位、政府附属研究机构、高等学校以及研发活动相对密集行业(包括农、林、牧、渔业,建筑业,交通运输、仓储和邮政业,信息传输、软件和信息技术服务业,金融业,租赁和商务服务业,科学研究和技术服务业,水利、环境和公共设施管理业,卫生和社会工作,文化、体育和娱乐业等)中从事研发活动的企事业单位

资料来源:历年《全国科技经费投入统计公报》

2. 市场体系:市场化指数排名较高,但民企占比略低。从市场化指数看,根据《中国分省份市场化指数报告2016》显示,从2010

年开始测算以来,上海的市场化排名一直较高,2014年列全国第2位,高于天津、北京、重庆,比全国平均市场化指数水平高出40%以上(表2)。

表2 市场化指数排名变化情况

年份		2010	2011	2012	2013	2014
上海	市场化指数	8.74	8.83	8.67	8.89	9.77
	排名	1	2	4	4	2
北京	市场化指数	7.66	7.83	8.31	8.7	9.08
	排名	5	5	6	5	6
天津	市场化指数	6.98	7.29	8.87	9.30	9.17
	排名	6	6	3	3	5
重庆	市场化指数	6.14	6.28	6.89	7.17	7.78
	排名	12	12	9	9	9
全国	市场化指数	5.44	5.6	5.98	6.16	6.56

资料来源:《中国分省份市场化指数报告2016》,其中市场化指数由5个方面指数组成,各自反映市场化的某个特定方面,依次是:政府与市场的关系、非国有经济的发展、产品市场的发育程度、要素市场的发育程度、市场中介组织发育和维护市场的法制环境

从国有及国有控股企业主营业务收入比重看,2016年上海国有及国有控股工业企业主要收入占全市工业企业收入的比重为39.4%,低于北京,相比全国22.2%的平均水平,高出17.2个百分点。这从侧面说明,上海国有经济比重较高,且与其他城市国有经济比重逐渐下降的趋势不同,上海从2005年以来呈现稳中有升的态势(图6)。

3. 收入分配体系:人均可支配收入全国第一,但劳动者报酬占比不高。从人均可支配收入看,上海的人均可支配收入水平常年保持在全国前列。2013年前,与深圳相比以较小的差距列全国第2位;2014年后,深圳的人均可支配收入有较大幅度下降,而上海继续保持上升态势,居全国第1位。2017年,上海以58988元的人均可支配收入水平稳居全国第1位,比居第2位的北京高出1758元(图7)。

从劳动者报酬占生产总值比重看,上海的劳动者报酬占生产总值的比重一直不高,不仅比北京、广州、深圳低,且低于全国平均水平。由于中低收入者大多以劳动报酬作为主要收入来源,劳动者报酬比重较低,可以从一个侧面说明上海在收入分配方面存在一定问题(表3)。进一步分析可知,上海的生产税净额和营业盈余占比均高于全国甚至北京,说明政府财政收入和企业利润一定程度上挤占了劳动者的收入增长空间。

4. 城乡发展体系:城镇化水平较高,城乡收入差距较小。从城镇化率看,2010年上海城镇化率已超过89%,比全国平均水平高出40多个百分点。这说明上海已经进入城镇化后期阶段,城乡人口流动基本达到均衡的状态。

从城乡居民收入比看,2014年之前,上海城乡居民收入比高于北京,但近年保持了稳定态势。2017年,上海城乡居民收入比为2.25,不但低于全国2.71的平均水平,还低于北京(2.57)和广州(2.36)。可见,上海的城乡发展始终能够保持在较小的差距范围之内,在全国具有示范意义(图8)。

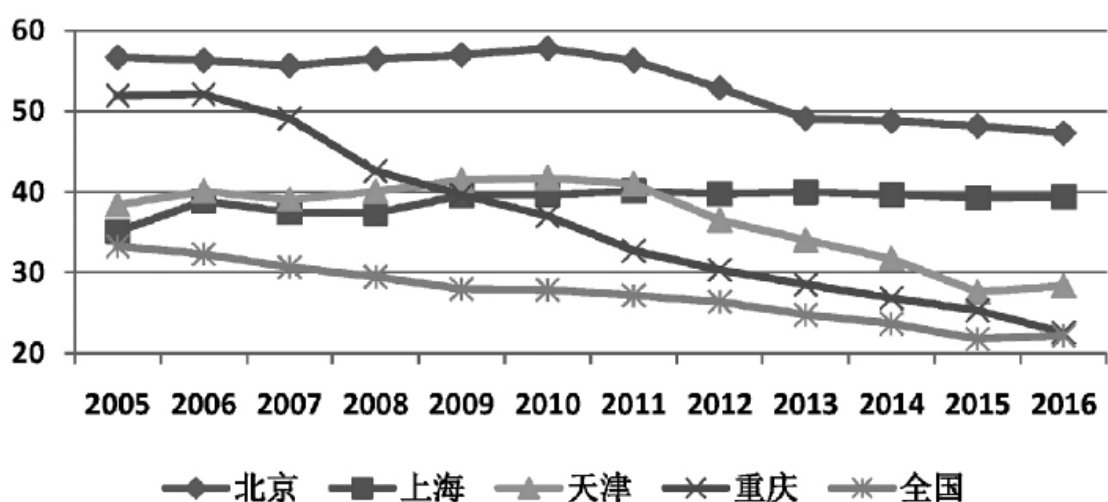


图 6 2005—2016 年全国直辖市国有及国有控股企业主营业务收入占比情况(%)

数据来源:根据历年《北京统计年鉴》《上海统计年鉴》《天津统计年鉴》《重庆统计年鉴》及国家统计局网站数据整理

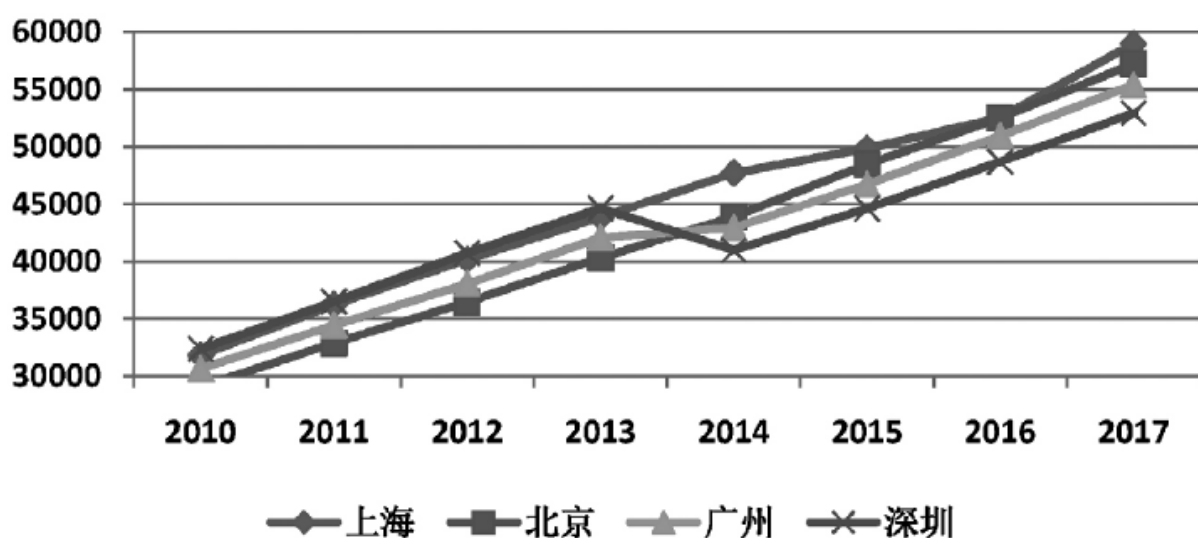


图 7 2010—2017 年一线城市人均可支配收入变化情况(元)

数据来源:根据历年《北京统计年鉴》《上海统计年鉴》《广州统计年鉴》《深圳统计年鉴》及国家统计局网站数据整理

表 3 2010-2016 年一线城市劳动者报酬占比情况(%)

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
上海	38.7	39.5	40.8	41.9	42.8	43.2	43.4
北京	47.9	48.1	49.6	50.4	50.7	53.6	52.5
广州	42.0	44.4	44.9	43.1	44.3	45.1	49.3
深圳	43.1	43.5	46.5	46.8	47.3	49.7	50.0

资料来源:根据历年《北京统计年鉴》《上海统计年鉴》《深圳统计年鉴》《广州统计年鉴》及国家统计局网站数据整理

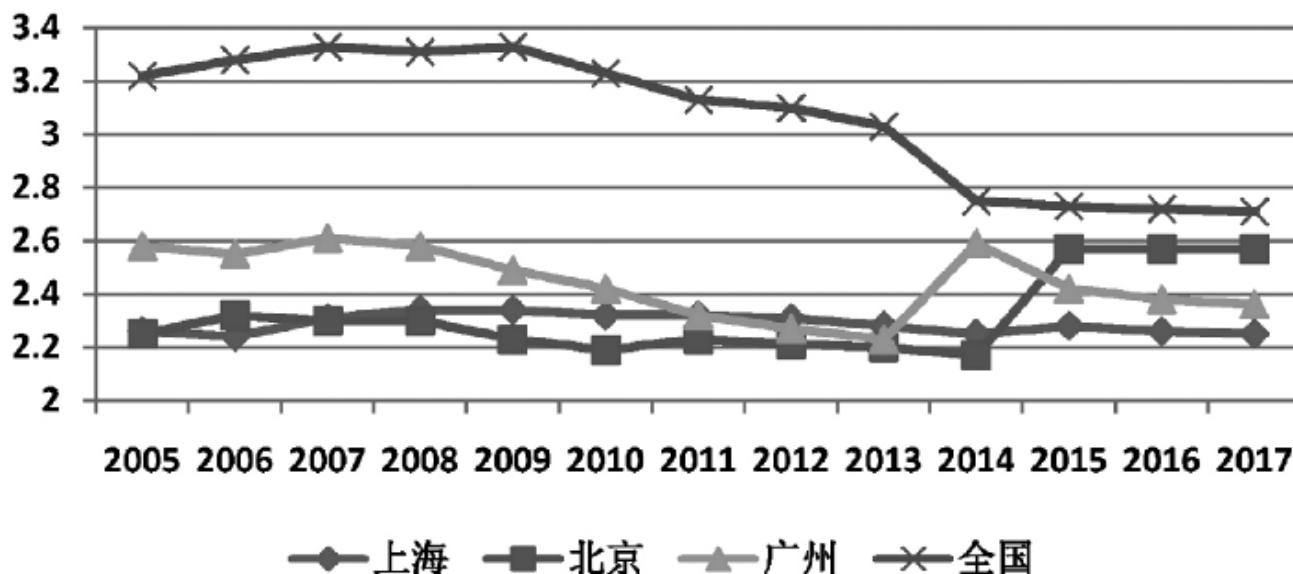


图 8 2005—2017 年全国及部分城市城乡居民收入比变化情况

数据来源:根据历年《北京统计年鉴》《上海统计年鉴》《广州统计年鉴》及国家统计局网站数据整理

5. 绿色发展体系:绿色发展指数较高,但单位GDP能耗仍相对较高。从绿色发展指数看,根据《2016年生态文明建设年度评价结果公报》显示,上海在生态文明建设方面的成绩较为明显,但其中的环境质量指数和生态环境保护指数明显偏低,这两个单项分列全国的第24位和第28位,公众的满意程度只有73.16%,在全国列第23位(表4)。

从单位GDP能耗看,2017年上海单位GDP能耗为0.41吨标准煤/万元,低于全国平均水平。这预示未来上海在节能减排、绿色发展方面的任务较重。

6. 开放体系:进出口总额和外商直接投资增长情况较好,开放优势明显。从进出口总额看,上海与北京、深圳等城市的贸易发展态势基本保持一致,都在2013年达到峰值后有所回落。2017年,上海进出口总额为4605亿美元,占全国的比重为11.2%,高于深圳、北京和广州(图9)。

从外商直接投资看,除个别年份外,上海在引进外资方面具有较大优势,真正起到资金引进的窗口作用。事实上,2006年以来,上海外商直接投资占全国的比重不断增高,从2006年的10.2%增加到2016年的14.7%,上升了4.5个百分点,说明上海在开放体系中的地位和作用不断得到加强。

7. 经济体制:主要指标保持较好态势,但与北京相比仍有差距。从营商环境看,《2018中国城市营商环境质量报告》中,上海以96.4的高分居全国第3位,虽比2017年下降1位,但仍处于全国前3位的水平,这也是上海多年来规范市场秩序、优化营商环境的结果(表5)。

从发明专利申请数量看,2017年我国发明专利申请数量为138.2万件,其中上海发明专利申请数量为5.5万件,占全国的比重为4.0%,低于北京和深圳,高于广州。

表 4 2016 年全国直辖市生态文明建设年度评价情况

城市	综合排名	绿色发展指数	其中			公众满意程度（%）
			环境质量指数	增长质量指数	生态环境保护指数	
北京	1	83.71	78.75	93.91	70.86	67.28
上海	4	81.83	81.28	93.20	66.22	73.16
重庆	5	81.67	89.31	78.49	77.68	70.58
天津	28	76.54	67.13	81.96	64.81	86.25

数据来源：《2016 年生态文明建设年度评价结果公报》

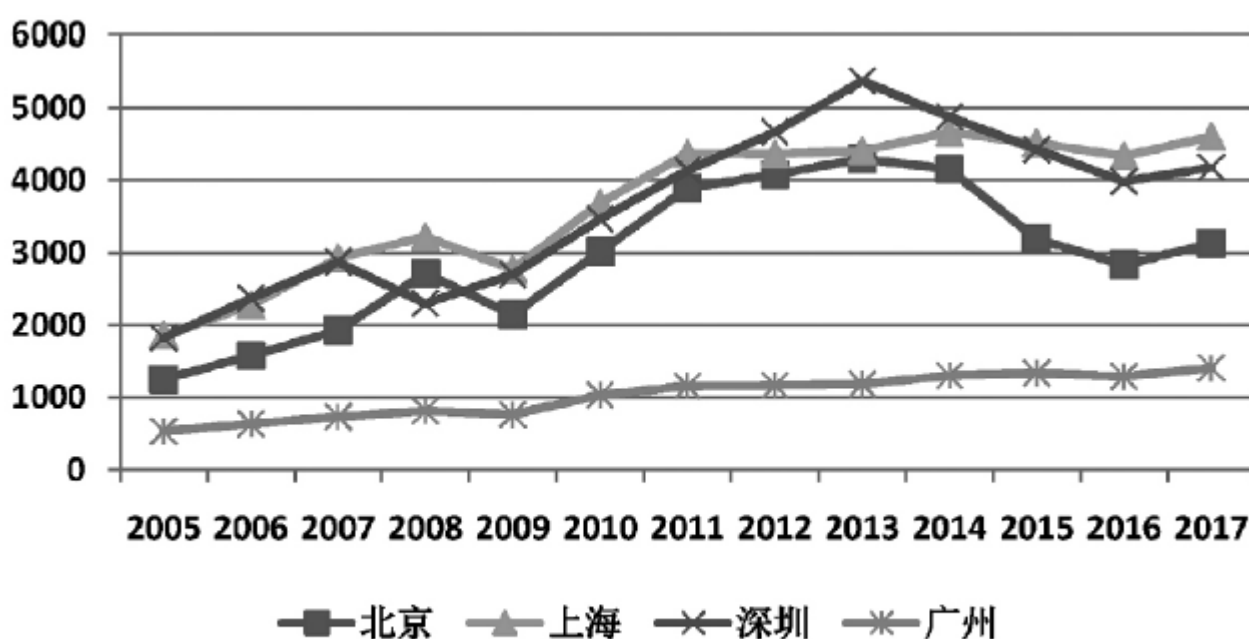


图 9 2005—2017 年一线城市进出口额变化情况 (亿美元)

数据来源：根据历年《北京统计年鉴》《上海统计年鉴》《深圳统计年鉴》《广州统计年鉴》数据整理

表 5 2018 年全国一线城市营商环境质量指数排名

城市	2018 年	
	排名	得分
深圳	1	100
北京	2	98.4
上海	3	96.4
广州	5	86.3

资料来源：《2018中国城市营商环境质量报告》

从技术市场交易额看,2017年全国技术市场成交交易额为13426亿元,其中上海技术市场交易额为867亿元,占全国的比重为6.5%,远低于北京。2017年北京的技术市场成交额为4485亿元,占全国的比重高达33.4%。

二、上海在建设国家现代化经济体系中的重要抓手

(一)建设自由贸易港,强化上海对外开放先行先试引领作用

未来,我国自贸试验区将形成以自贸港为龙头、各自贸试验区开展富有特色改革试验的新格局。上海自贸试验区覆盖范围越来越广,承载功能越来越多,逐渐向自贸港功能趋近。但与国际成熟自由港相比,上海在货物、服务、资金和人员流动的“高度开放、高度自由和高度便利”上仍然存在着一定的差距。上海应以自贸港建设为突破口,率先加大改革力度,聚焦关键难点,制定针对性更强的措施,为全国自贸试验区建设探索路径和经验,更好地为推动形成全面开放新格局而服务。

一是聚焦教育、医疗两大重点领域,加大服务业对外开放。彻底落实相关教育、医疗行业开放政策,实现全区教育、医疗服务业全面开放,探索设立外商独资教育、医疗机构,与大多数发达经济体实现教师、医生资质互认,放宽境外教师、医师执业时间。

二是对标国际规则,打造国际化营商环境。参考《联合国中央产品分类标准》(CPC)和北美产业分类标准修订频率,提升负面清单管理下行业分类的便利性和科学性。以履行TRIPS协定为基准,研究探索能够更全面履行国际知识产权条约义务的措施。进一步接轨国际规则,塑造最有利于上海自贸港发展的营商环境,有效吸引全球各类企业投资。

三是着眼于人民币国际化,打造更加开放的金融环境。上海自贸试验区应在人民币资本项目可兑换、人民币跨境使用、金融业扩大开放等方面,采取渐进方式稳步推进。率先实施全国最大的本外币兑换限额,逐步扩大直至实现个人完全自由兑换;逐步拓宽境外人民币投资回流渠道,扩大境外人民币境内投资金融产品的范围等。依托原油期货上市,带动期货市场全面走向国际,推动人民币成为国际金融市场基准货币。

四是把握增设自贸试验区新片区契机,为自贸港建设探索更多经验。以上海自贸试验区新设片区为契机,在新设片区内开展新的、差异化的试点探索,给予新设片区更大改革自主权,在新设片区开展有别于旧片区的更大程度开放、监管、法制化的先行先试和压力测试,培养和转化新增区域的创新优势,承接好自贸港建设新的试点任务。

(二)继续加强科创中心建设,发挥对国家创新驱动发展的支撑作用

上海要牢牢把握科技进步大方向、产业革命大趋势,体现国家战略要求,立足建设全球城市的长远目标,加强科创中心建设与“四个中心”建设,加快提高自身科技竞争力和自主创新能力,率先建设创新型城市。通过构建高效协同的国家创新体系,从技术转移的全过程、全链条、全要素出发,从基础架构、转移通道、支撑保障等方面进行系统布局,夯实上海迈向全球创新网络重要枢纽的基础。

一是明确发展目标,逐步实现“三中心、一高地”。近期目标,初步建成与我国综合实力相适应、具有全球影响力的科技创新中心,成为引领全国科技创新和创新驱动发展的重要引擎,在生命科学、信息技术、智能装备、空间技术、海洋技术等重点领域取得重大突破。中期目标,成为对接国内外科技创新市场的重要连接通道、全球科技创新活动的重要服务开放平台和创新资源配置节点,形成更能激发万众创新的创新生态。远期目标,全面建成具有全球影响力的开放式综合型科技创新中心,形成全球科技创新的

核心节点和全球科技创新资源配置的重要平台,成为引领全球城市科技创新的典范。

二是创新体制突破,破解科技创新中的难点、痛点和堵点。通过进一步简政放权、放管结合、优化服务、强化落实来促进形成充满活力的科技管理和运行机制,简化繁琐的管理程序。深化科技计划、项目和经费改革,科学化、合理化设计间接费用补偿机制及相应薪酬体系,充分发挥财政资金的使用效益,真正激发科研人员的创新创造活力。在自主创新上攻坚突破,为国家在关键领域攻坚突破,代表国家在更高层次上参与全球科技创新竞争。

三是创新功能领先,建好科技创新系统的“四梁八柱”。上海科创中心建设应塑造六大主要功能:创新思想的策源功能、创新要素的集散功能、创新主体的集聚功能、创新活动的引领功能、创新成果的转化功能、创新产业的引擎功能。以新知识、新思想、新技术促进分工深化,丰富产业链中间环节,催生新的产业部门,提升价值链地位。创新要素组合方式和产业组织模式,不断形成新产品、新产业、新业态、新模式,引领新兴产业发展,促进传统产业改造,建好创新系统“四梁八柱”,驱动产业结构优化升级。

四是高端产业引领,打造区域协同的科创中心承载地。立足自身基础条件,凸显核心产业优势,聚焦新兴产业培育,形成符合国际产业发展趋势的创新产业集群。顺应全球新一轮科技革命与产业变革趋势,培育一批世界级的创新型企业,打造一批国际领先的信息技术、生物医药、智能制造等高科技产业集群,抢占全球产业发展制高点。加强上海与长三角兄弟省市的协同创新,加快建设长三角协同创新网络,在长三角地区率先构建我国区域协同创新共同体。

五是创新生态示范,建设全球领先的科技创新孵化基地。加强科技创新的国际交流,支持企业在全球布局创新网络,鼓励高校和科研机构开展国际合作研究,充分利用全球创新资源提升开放创新的能级与水平。支持创新型小微企业发展,针对其创业初期遇到的困难,给予必要的资金、信息帮助,提高其市场开拓能力。健全创新服务支撑体系,完善多层次资本市场,加强知识产权保护,推进研发、孵化、专利和产品交易等各类平台建设,加快专业化中介服务组织发展,提高创新活动的效率。营造鼓励创新、宽容失败的文化氛围,使创新成为全社会的价值导向。

(三)打造国际消费城市,引领全国消费型社会建设

当前,我国正处于由生产型社会向消费型社会转型的阶段,上海的发展水平相对较高,已具有率先建设消费型社会的基础。未来,上海应对标世界著名的国际消费城市,结合自身基础条件和发展短板,着重加强以下几方面的工作:

一是提升消费基础设施水平,补齐消费城市建设硬件短板。加强上海与周边城市、全球消费中心城市之间的互联互通,重点提升与长三角区域内城市通勤便捷水平。构建具有浓厚商业氛围、以业态融合发展为突出特征的多层次、多功能商业中心,健全定位清晰、功能互补和集约高效的多层次商业体系,全面提升商业服务功能。完善社区级商业中心,提高15分钟社区生活圈的便利化程度,使社区商业中心成为邻里中心和街坊中心。此外,加快提升城市信息化水平,使消费者能够方便地获取各类公共服务信息和消费信息,强化信息在商业载体中的覆盖和应用。

二是以优化消费环境为重点,树立消费者优先的发展理念。全面推进社会信用体系建设,加大对制售假冒伪劣产品行为的打击力度,推进商业服务标准化建设。大力发展商圈经济,整合提升商圈服务能级,加快商圈功能优化、业态调整和形态改造,打造世界级商圈。引导国际中高端品牌零售商建立合理定价体系,突出上海消费性价比优势。丰富国际商品消费平台,完善免税购物和折扣购物业态,通过制度创新提升消费者“买全球、卖全球”的便利度。

三是以创新政策制度供给为基础,促进“消费+”业态融合发展。放宽健康医疗、整容美容、文化创意、休闲娱乐等新兴服务消费领域的市场准入,建立包容审慎的监管体系。营造法治化、国际化、便利化营商环境,激发业态融合创新的动力和活力。加强商圈改造和建设用地保障,探索城市更新、工业园区转型及集体土地等土地资源利用的新方式,提高城市土地使用效率。

四是以提升本土品牌吸引力为方向,增强消费对供给的创新引领作用。深化国资国企改革,引进社会资本,盘活存量资产,激活无形资产,健全现代经营管理制度。充分利用贴近国际市场、紧跟发展前沿的优势,积极培育新品牌,鼓励创新产品设计。支持本土品牌进入免税店,帮助本土品牌商品通过免税店渠道走向国际,同时不受反补贴政策限制。

(四)要素市场一体化,推动长三角成为区域协同发展的样板

推进要素市场化配置是深化经济体制改革、完善社会主义市场经济体制的重点任务之一,也是推进长三角市场一体化的重要着力点。上海要发挥好在体制创新、要素交易、国际市场连接、市场升级、破除区域市场壁垒等方面的引领作用,推动长三角市场一体化。

一是加强设施互联,提升生产要素在区域内的通达水平。统筹推进铁路、公路、港口、机场等基础设施建设,促进区域资源优化配置和产业集聚,构建设施互联、管理协同、服务共享的现代基础设施体系。通过不断提升基础设施互联互通水平,实现各类生产要素在区域内自由流动。完善区域协调工作机制,强化交通运输联合执法。

二是共建规则体系,推动区域要素市场协同发展。重点聚焦公共服务、生态环保、物流运输、检验检测、质量标准等领域,完善长三角标准化协调推进机制,增进重大标准化项目合作,推进区域标准化试点。加强标准比对和研究,推进地区间标准互认和采信,推动检测认证结果及其标准互认,实现区域内重点标准目录、具体标准制定、标准实施监督三方面协同。围绕融入国际要素市场的要求,加快国内标准与国际标准接轨。

三是完善市场监管,推动区域要素市场共同治理。完善长三角执法协作及信息共享机制,健全联席会议、线索通报、证据转移、案件协查等制度,加强跨地区综合执法联动。共同开展环境保护、食品药品安全、产品质量安全预警和风险评估方面的合作。积极推进海关区域执法合作,防范和打击侵权假冒违法主体实施口岸“漂移”,推动长三角要素市场与国际市场的对接。加强工商、知识产权、海关、邮政部门在重点环节打击侵权假冒的执法协作。通过完善市场监管着力破解要素市场中的市场失灵问题。

四是共享市场信息,促进跨区域均衡。发挥政府网站等信息公开主渠道作用,依法及时公开各类市场信息和政府统计数据。以平台型企业和重点交易中心为主体,发挥好上海作为国际要素交易中心的作用,建设面向全球、连接长三角的市场信息中心。加强市场信息平台建设,发挥好电商平台在供求双方信息收集方面的优势,鼓励平台型企业定期发布相关领域的市场信息和研究报告,以信息共享促进市场联通。通过共享市场信息,降低要素市场中的信息不对称,打破信息传导不畅给要素交易带来的阻滞。

五是互认市场信用,强化信用对要素交易的约束。加强信用法律法规制度建设,完善区域守信联合激励和失信联合惩戒机制。加强信用基础设施建设,建立跨区域公共信用信息服务平台,加大信用信息共享交换力度,扩大平台互联互通范围。建立以信用为核心的事中事后监管机制,加快长三角企业信用信息公示系统建设,完善企业质量信用档案。推进食品药品、农资领域、快递行业、林木种苗企业诚信体系建设工作。减少银行与企业、企业与企业之间的信用信息不对称,强化企业信用评价和评价结果的应用,发挥好信用在资本价格形成中的重要作用。

六是打破市场壁垒,实现区域内要素市场共同繁荣。重点发挥好公平竞争审查制度,围绕建立更加有效的区域协调发展新机制,清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,破除商品和要素自由流动的各种行政壁垒和体制机制障碍,建立统一市场空间。逐步建立区域发展成本分担和利益共享机制,加快省际毗邻重点区域一体化步伐,促使多元化主体参与、多种模式并存的治理机制建设取得突破,在区域协调发展制度创新方面起到示范引领作用。

三、更好发挥上海在建设国家现代化经济体系中作用的政策建议

建设现代化经济体系是一个系统工程,也是一项长期任务。要更好地发挥上海在建设国家现代化经济体系中的作用,就必须

按照高质量发展的要求,着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制,围绕“三有”经济体制采取扎实管用的政策举措。

(一) 建立有效体现政府调控效能的政策体系

一是深入推进政府职能转变。切实履行好政府在公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的职责,进一步减少对微观经济活动的干预。推进行政审批制度改革,全面实行市场准入负面清单制度,改革企业技术改造项目审批管理,强化权力清单制度建设和行政审批标准化建设,推进政企分开、事企分开,全面推行“证照分离”改革工作。深化财政体制改革,推进市区两级政府事权和支出责任划分改革,加强中期财政规划管理,加快推进预决算公开制度化。

二是强化事中事后监管职能。建立专业、权威、独立的监管机构,提升监管独立性。“证照分离”改革后,按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”原则,全面实施诚信管理、分类监管、风险监管、联合惩戒、社会监督,构建以事中事后监管为重心的行业监管体制。加快建立以信息归集共享为基础、以信息公示为手段、以信用监管为核心的新型包容审慎监管。推进综合监管,提升监管机构职能的完备性和合理性。进一步完善监管规则,提高监管程序的透明度,形成可预见、可问责、透明的监管规则。提高公众对监管政策的参与度,形成政府、社会组织、专家和公众多元共治的监管体系。构建市场导向与政府监管相结合的绿色发展推进机制,健全相关法规和标准体系,完善分级节能减排监察体系,强化对固定资产投资项目效能水平的事中事后监管。

三是优化营商环境。进一步清理、精简涉企行政审批等事项,规范涉企行政事业性收费。把推进政务服务“一网通办”作为优化营商环境的重要抓手,加快大数据中心建设,加快政务服务流程优化和再造。探索实现“一照多址”的各分支机构登记、许可、处罚等所有信息的跨区查询和共享,优化跨区检查执法机制。优化商业建设项目审批流程,简化商贸营销和节庆活动安全许可报批程序。聚焦企业在沪投资兴业遇到的难点、痛点、堵点问题,切实提高政府的服务效率和监管水平,营造稳定公平透明、可预期的营商环境。

四是完善促进消费的体制机制。完善消费治理机制,强化消费者保护的社会共治,加强消费者权益保护,在国内率先建立体现“消费者优先”理念的社会治理体系。深化中国(上海)跨境电商综合试验区建设,探索“网购保税+线下自提”新模式。扩大在长三角区域144小时过境免签的国家范围,为更多国外消费者来上海消费提供便利条件。积极发展市内免税店建设,提高离境退税办理便利度,提升免税店的功能和效应,扩大免税店销售对象,完善邮轮免税购物功能。加快集聚国际高端品牌,采取“商圈+品牌”的合作形式支持自主原创品牌发展。着力建立消费品国际价格监测比价机制,引导国际品牌零售商建立合理定价体系,形成品类齐全、价格合理、保真保质的“上海购物”优势。健全完善薪酬分配和社会保障制度,健全工资水平决定机制、正常增长机制、支付保障机制,加大政府对社会保障的投入,大力发展社会慈善事业,切实提高劳动者的消费能力。

(二) 构建有效激发各类市场主体活力的政策体系

一是加大推进国企改革。上海国有企业占比相对较高,应加快推进国有资产与产业联动调整,以资本为纽带推动企业纵向整合与横向联动,提高国有资本配置和运营效率。加快落实“创新发展一批、重组整合一批、清理退出一批”清单,推动国有企业新增投资向战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施和民生保障等领域集聚。深化国有企业混合所有制改革,努力实现投资主体多元化、经营机制市场化。完善国有资产管理体制,以管资本为主改革国有资本授权经营体制。完善国有企业激励约束机制,深化国有企业领导薪酬制度改革,落实支持和鼓励企业科技创新的考核、激励和评价机制,激发国有企业各类人才的积极性、主动性和创造性。

二是促进民营经济健康发展。全面落实税收优惠政策,对地方权限内的有关税费政策,在国家规定的幅度内降到法定税率最低水平。全面开放民间投资领域,鼓励和引导民间资本进入法律法规未明确禁止的行业和领域,不得对民间投资设置附加条件。鼓励民间资本参与基础设施和公用事业建设,支持民营企业参与盘活政府性存量资产。鼓励民营资本参与国有企业混合所有制改革,

提高民营资本在混合所有制企业中的比重。引导金融机构加大信贷投放力度,为优质中小民营企业提供信用贷款和担保贷款。支持民营企业充分运用跨境电商等贸易新方式拓宽销售渠道,提升品牌价值,支持建立“海外仓”和海外运营中心,发挥政府采购支持作用。注重激发和保护企业家精神,积极培育具有全球视野和创新思维的优秀企业家。

三是加快构建新型政商关系。畅通政商沟通渠道,积极作为、靠前服务,建立党委政府与企业、商(协)会联系制度,注重加强与企业的沟通,帮助民营企业解决实际问题,推动形成有利于非公有制经济发展的环境。领导干部要保持政治定力,筑牢思想防线,守住行为底线,与企业家做到有交集不搞交换、有交往不搞交易。依法依规清理和规范涉企收费,完善收费目录清单制度,切实降低企业成本和负担。

(三)完善推进要素市场化改革的政策体系

一是推动长三角区域要素市场一体化。完善顶层设计,加强统筹协调。建立长三角一体化办公室,下设促进市场一体化的专门协调机构,承担破除跨区域要素市场壁垒的专门职责,针对阻碍要素市场一体化的地方保护政策、部门间信息流通障碍、监管政策差异、市场规则差异、质量技术标准差异等具体问题,进行跨区域跨部门协调。加强产权保护和信用体系建设,夯实要素市场高效运转的制度根基。加快建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度,明确要素市场中的责、权、利,推动形成合理的要素价格。发挥好信用在维系要素市场秩序中的重要作用,不断完善社会信用方面的法律法规和各项制度,加强信用基础设施建设。加强市场监管,重点破解市场失灵问题,形成政府、社会组织、专家和公众多元共治的监管体系。

二是大力推进土地要素市场化改革。改革政府集土地管理与土地经营于一身的行政体制,分离政府经营土地的职能,加强对政府在土地市场中与民争利行为的约束,减少政府对土地财政的过度依赖。

三是大力推进资本要素市场化改革。充分发挥上海国际金融中心的优势,吸引国际国内金融资本,消除区域内资金融通障碍,提高资本配置效率,推动经济金融整体协调发展。在国家政策的支持下,积极开展金融改革开放先行先试工作。发挥好上海作为国际金融中心所具有的资金枢纽、资金集散以及金融创新功能,形成较强的区域聚合力和辐射力和服务能力,推动区域金融一体化。进一步加强对小微企业的融资增信服务和信息服务,抓紧建立长三角地区统一的企业信用信息平台,推动国家政策性小微企业融资担保基金尽早落地,切实降低金融机构开展小微融资业务的难度和成本。

四是大力推进劳动力要素市场化改革。建立完善的信息渠道,通过发达的市场网络和政府的有序组织来引导人力资源合理流动。实施更加积极、开放、有效的人才政策,大力开发与现代产业体系相适应的人力资源。聚焦“高精尖缺”领域,加快培养一批具有国际水平的各类人才。瞄准科技前沿,面向全球引进高层次人才。紧贴高质量发展需求,大量培养掌握精密制造技术的工程师和工匠。建立并完善长三角地区人才和劳动力资源、就业岗位资源、培训资源互通互用的共享机制,探索并开展各项劳务合作活动,建立一批服务整个长三角地区的劳动力资源基地、就业培训基地,提高周边城市向中心城市劳务输出组织化程度和技能水平。

五是大力推进科技要素市场化改革。构建体现上海实力的财政支持体系,确保财政科技投入的增幅明显高于财政经常性收入的增幅,形成多元化、多渠道、高效率的科技投入体系。构建符合长远发展要求的税收政策体系,增强科技创新投资的前端税收激励,将税收优惠覆盖到所有地区的创投企业,强化对科技创新成果转化环节的税收激励,增加对初创期企业的增值税优惠,扩大增值税抵扣范围,完善企业所得税的税收激励政策,将高新技术企业行业放宽到更多领域。构建高效顺畅的科技成果转化体系,推动建立企业牵头、高校参与、地方服务的新型合作模式和新型科研机构,开展体制机制创新,全方位、全链条地直面科技成果转化中的痛点和难点,加快建立“政府财政科技投入+担保贴息+产权质押+股权融资+风险投资+保险”的科技金融体系,引导更多的社会资本对科技创新和科技成果转化的支持,更好地促进产学研合作。构建一流的创新创业人才培养体系,着力培养和引进科技研发领军人才、科技创业领军人才,进一步强化利益导向和激励机制,优化创新型人才教育模式,把激发人的创造力放在更加突出的地位。

(四) 构建有利于更好发挥比较优势的开放政策体系

一是打造对外开放新平台。以建设复合型功能自由贸易港为目标,对标国际成熟自贸港的经验做法,以构建集出口加工、转口贸易、保税仓库、吸引外资、离岸金融、商业旅游等为一体的复合型自贸港为目标,推动上海开放型经济向更高层次迈进和形成全面开放新格局。在自贸港功能建设中,上海要把自身的发展和建设与长三角地区的发展和建设结合起来,发挥对长三角经济发展的辐射带动作用,加速长三角地区的商品、服务、资本、人才等流动。建立符合国际规则、适应中国国情的金融监管框架,加强事中事后分析评估和备案管理,加大对金融失信行为和市场违规行为惩戒力度,守住不发生系统性风险的底线。

二是继续提升上海国际金融中心地位。放宽银行业外资市场准入,鼓励在沪信托、金融租赁、汽车金融、货币经纪、消费金融等金融领域引入外资。加快取消证券机构外资持股比例限制,扩大合资券商业务范围。推动保险业对外开放,降低外资保险公司设立的限制条件,支持外资设立合资人身险公司,加快上海保险交易所业务发展。加强金融市场开放层次,推进国际金融资产交易平台建设,丰富银行间外汇市场的境外参与主体,加快上海国际能源交易中心发展。拓展自由贸易账户功能和使用范围,支持境外投资者通过自由贸易账户等从事金融市场交易活动。

三是构筑更开放的产业体系。放宽外商投资经营性职业技能培训机构、人才中介机构、认证机构等的准入和投资限制。扩大内地与港澳合伙型联营律师事务所设立范围,放开国际船舶运输、船舶管理企业外资股比限制。加快实施汽车、飞机、船舶产业对外开放,鼓励外资投资先进制造业,加快取消汽车制造行业外资股比、整车厂合资数量,以及飞机制造行业等方面的外资限制和要求,支持外资发展豪华邮轮设计研发和制造等船舶制造产业链高端环节,创新发展高端绿色进口再制造和全球维修业务。

四是打造更具国际市场影响力的开放平台。以中国国际进口博览会、国家进口贸易促进创新示范区、上海自贸试验区版权服务中心、中国(浦东)知识产权保护中心、上海自贸试验区“一带一路”技术交流国际合作中心等为重点,打造上海各类开放平台。探索跨境服务贸易负面清单管理模式,推进跨境电商进口监管模式创新,加强以司法保护主导、行政保护协同的知识产权保护机制,创新进口贸易智慧通关模式、海事监管模式,营造高效便捷的货物和服务进口贸易环境。