上海推进现代化经济体系建设

战略研究

李平¹

(中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院 200072)

【摘要】:上海建设现代化经济体系,应紧紧围绕“五个中心”和“卓越全球城市”建设的战略目标。针对上海原始创新能力不足、产业创新体系“不新”问题,强化上海科技资源与国家重大需求的对接,加快建设基于新型研发机构的现代创新体系;针对上海经济发展中存在的制造业“过重”、服务业“过老”问题,大力推进以抢占新一轮产业革命制高点为中心的现代化产业体系建设;将新一轮全球贸易投资秩序重构的外部需求和国家对上海建设更高层次对外开放体制的战略要求相结合,推进上海自贸试验区先行先试改革;针对上海金融业全球辐射力不强问题,通过金融体制改革和金融科技双轮驱动,大幅提升上海金融业能级。

【关键词】:现代化经济体系 现代服务业 先进制造业 高质量发展

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)06-0005-011

当前,我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。从新时代我国经济发展的特征来看,建设现代化经济体系是历史的必然。构建现代化经济体系,需要从产业体系、市场体系、收入分配体系、城乡区域发展体系、绿色发展体系、开放体系等方面统筹推进。现代化经济体系以创新引领、协同发展的产业体系作为增长动力,以统一开放、竞争有序的市场体系作为运行机制,以体现效率、促进公平的收入分配体系作为激励保障机制,以彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系作为空间布局,以资源节约、环境友好的绿色发展体系作为生态目标,以多元平衡、安全高效的全面开放体系作为系统环境。推进现代化经济体系建设,就是对影响经济增长的各子系统进行完善,最终从总体上提升经济体的发展水平和竞争力。

一、上海建设现代化经济体系总体思路和战略目标

(一)上海建设现代化经济体系的指导思想

1. 上海建设现代化经济体系要体现国家战略。建设现代化经济体系是紧扣新时代我国社会主要矛盾转化、落实中国特色社会主义经济建设布局的内在要求,是决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的基本途径,也是适应我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,转变经济发展方式、转换发展动能和全面均衡发展的迫切需要。上海建设现代化经济体系,首先要落实国家有关现代化经济体系建设的战略部署和要求,并力争发挥引领示范作用。上海是国家的科技中心、金融中心和对外开放高地,是国家高质量发展和供给侧结构性改革的前沿和样板,上海要从国家深化改革和转变发展方式的大局出发,引领国家的现代化经济体系建设。

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2018-A-110)。

作者简介:李平,中国社会科学院数量经济与技术经济研究所所长,研究员、博士生导师。本文参与撰写人员:王宏伟、蔡跃洲、贺俊、江飞涛、邓洲、程远、张静、马茹、徐海龙、孔悦、王楠、苏牧、何亚鸥、李梅梅、张浩然、赵骄阳。

2. 上海建设现代化经济体系要服务自身城市定位。上海要充分体现国家要求,全面推进“六个体系”建设,发挥先行先试引领作用,同时也要根据上海城市自身功能定位和经济发展面临的现实问题,创新性丰富现代化经济体系建设的内容。本质上就是要将上海建设现代化经济体系与城市发展有机结合,以现代化经济体系支撑上海全球城市建设,以全球城市建设带动现代化经济体系培育发展。

(二)上海建设现代化经济体系的总体思路

1. 现代化产业体系建设要突出通用技术发展。现代化产业体系是上海建设现代化经济体系的核心,能否顺利建成现代化经济体系,取决于能否顺利建成实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代化产业体系。目前上海产业体系中的主导产业和优势产业主要是机械装备、钢铁等传统制造业,而人工智能、互联网技术以及平台型企业等新型业态的培育和发展不足。与传统产业相比,新技术、新业态和新产业的培育发展是技术经济范式的深刻变化,这就要求上海的产业体系建设适度突破传统的“产业结构”思维,通过大力发展通用技术,促进突破性新技术和新产业、新商业模式的涌现。

代表全球技术前沿的新经济的产业形态具有高度的不确定性,产业专家、技术专家和政府官员都不能事先准确判断新兴技术的发展方向。虽然具体领域的新兴技术是不确定的,但通用技术是相对清晰的。正因此,美国的产业政策不是人为选择所谓的新兴产业,而是大力发展以信息网络、新材料和生物医药为代表的通用技术。其政策思路是,不管新兴产业如何发展和演进,其技术的源头都在通用技术。同样,德国和日本的产业政策资源也大量导向通用技术和共性技术研发。理论分析和实践经验都告诉我们,只有将结构性产业政策及其引导的政策资源转向通用技术和共性技术,才能使中国产业发展走出“重复引进和产能过剩”的怪圈。政府应弱化“选择”具体产业的功能,加强引导和发挥通用技术创新和应用的作用,形成新兴产业内生涌现的长效机制。

2. 制造业转型升级要突出智能制造。以网络化、数字化、智能化为核心特征的新一轮产业变革的方向基本确定,但其实现路径仍处于探索当中,体系架构、智能工厂/车间参考模型等基础性解决方案都需要进行充分研究和尝试。上海具有较为完整的本地产业基础,一方面,对传统产业的改造升级是上海发展智能制造的重要内容;另一方面,要通过跨界融合、协同发展、产业链垂直整合寻找新的发展模式。上海要紧密结合科技创新中心建设,推进信息技术与制造技术深度融合,发展基于工业互联网的新型制造模式,向高端制造、智能制造迈进,成为世界级新兴产业创新发展策源地。实施“互联网+”行动计划,加快分享经济发展,推动“新硬件”制造。破除制度性瓶颈,创新监管方式,促进平台经济、移动互联网、大数据、云计算、物联网等加速发展。

3. 现代服务业发展要突出改革与创新驱动。近年来上海的服务业比重不断提高,服务业层次不断提升。但上海现代服务业行业发展不平衡、内部结构不合理的问题仍然突出。表现为知识密集型的现代服务业占GDP比重低,服务业发展层次低、服务空间有限。要以建设上海证券交易所科创板并试点注册制为抓手,提升上海多层次金融市场服务功能。要积极促进商贸服务业领域新业态的培育发展。增强口岸贸易枢纽功能,大力发展技术贸易、服务贸易和货物贸易等。要提升上海航运服务业的软实力和全球竞争力。推动港区功能调整和海港泊位结构优化,优化机场客货运能布局和通关环境,提升上海航空枢纽航线网络覆盖面和通达性,基本形成现代航运服务体系。

4. 扩大对外开放要突出引领国际新规则。2018年以来,中美贸易摩擦持续升级。由施压式的双边贸易谈判过渡到区域性贸易协定,最终形成美国掌握主导权,同时将中国隔离在外的新的国际多边规则,是美国特朗普政府打压不断崛起的中国经济的战略逻辑。在作为国际经济秩序最重要组成部分的国际贸易与投资秩序面临重构的国际背景下,上海要从中国更好地融入和引领全球新一轮贸易投资秩序建设的角度出发,以引领带动更加公平有效的新贸易投资秩序规则的建立为目标,继续在中国对外开放进程中发挥前沿示范作用。

5. 现代人才体系建设要突出“双自”联动。张江建设成为综合性国家科学中心,是上海科创中心建设的关键。与中关村不同,张江主要把重心放在吸引超大型企业和引进外资上。与美国的硅谷对标,张江要进一步增强人才溢出效应,强化邻近人才培育系统。硅谷拥有斯坦福大学、加州大学伯克利分校,张江拥有复旦大学、上海交通大学。但国内高校与国外高校间的差距,一定程度上

意味着张江与硅谷在人才资源获取方面的差距。硅谷本科以上学历人才超过百万人,包括几十位诺贝尔奖获得者;而张江高学历人才不足 10 万人。人才短板严重制约了张江未来的发展潜力与动力。近年来,张江出台并实施了一些人才政策,如自主创新人才、人才公寓、研究生联合培养基地等。在全球高端人才竞争加剧的情况下,吸引海外高端人才更需要要在信息交换、文化体验等方面缩小与全球科创中心之间的差距。

(三) 上海建设现代化经济体系的战略目标

1. 上海建设现代化经济体系的战略目标。上海建设现代化经济体系可以规划近期(2020 年)、远期(2035 年)和远景(2050 年)3 个阶段的愿景和战略目标。

到 2020 年,重点弥补体系短板、构建上海现代化经济体系发展动力。通过着力完善市场化经济体制、培育发展现代创新体系、更高水平扩大对外开放,为上海现代化经济体系建设提供充足动力,初步形成现代化经济体系发展格局。通过现代化经济体系建设,使上海形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架,基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市。在更高水平上全面建成小康社会,为我国决胜全面建成小康社会贡献力量。

到 2035 年,全方位打造现代化经济体系。通过大力发展通用技术、智能制造体系、现代服务业体系和科技金融互动体系,全面建成现代化经济体系。通过现代化经济体系的跨越发展,将上海基本建成与我国综合国力相匹配的卓越全球城市,令人向往的创新之城、人文之城、生态之城,具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。重要发展指标达到国际领先水平,在我国基本实现社会主义现代化的进程中,始终当好新时代改革开放排头兵、创新发展先行者。

到 2050 年,建成全球领先的现代化经济体系。着力发展突破性技术、前沿技术、战略性新兴产业和服务业新业态、新模式,使上海成为全球新技术、新产业、新业态涌现的高地和策源地。通过强化原始创新和全面创新,将上海全面建成卓越的全球城市,各项发展指标全面达到国际领先水平,为我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦谱写更美好的上海篇章。

2. 上海建设现代化经济体系的奋斗目标。根据建设现代化经济体系的三阶段战略目标,结合上海当前现代化经济体系建设水平,预测并提出上海建设现代化经济体系的阶段性奋斗目标。

到 2020 年,重点弥补体系建设短板,初步建成现代化经济体系发展格局。绿色发展体系是上海建设现代化经济体系的明显短板,也是 2020 年近期发展的重点领域。要正确把握生态环境保护与经济的关系,强化节能减排和环境保护能力,减少经济发展中的资源消耗,将万元 GDP 能耗降低到 0.35 吨标煤/万元以下,单位 GDP 碳排放降到 0.05 千克/万元以下,财政支出中用于节能环保的比例提高到 4.0%,单位 GDP 用水量降低到 0.002 立方米/元。在此基础上,要着力完善市场化经济体制,促进城乡协同发展,更高水平扩大对外开放,为上海现代化经济体系建设提供充足动力。在政府与市场关系、非国有经济、产品市场和要素市场发育及中介组织发育等方面,进入全国前列。

到 2035 年,全面建成现代化经济体系,将上海基本建成卓越的全球城市,令人向往的创新之城、人文之城和生态之城。继续坚持将创新作为引领上海发展的第一动力,大力发展通用技术、智能制造体系、现代服务业体系和科技金融互动体系,实现产业体系的跨越式发展。实现研发经费投入强度、每万人中研发人员等指标达到国际领先水平,工业增加值占比保持 20%左右的稳定水平,金融业增加值超过 18%,高技术产业主营业务收入占制造业比重超过 35%。同时,着力提高上海公共服务和社会保障水平,使人民生活更加宽裕,生活水平差距明显缩小,构建人与自然和谐共生的美丽上海。

表 1 上海建设现代化经济体系奋斗目标

指标分类		基础指标	单位	指标值	
一级	二级			2020 年	2035 年
现代产业体系	创新驱动	研发强度	%	4.0	5.5
		每万人中研发人员	人	200	350
		新产品销售收入占主营业务收入	%	30	40
	结构优化	工业增加值占比	%	≥20	≥20
		金融业增加值占比	%	≥15	≥18
		第三产业增加值占比	%	≥70	≥75
		高技术产业主营业务收入占制造业比重	%	30	35
现代市场体系	市场竞争	政府与市场的关系		全国前两名	全国前两名
		非国有经济的发展		全国前两名	全国前两名
		产品市场的发育程度	-	全国前两名	全国前两名
		要素市场发育程度		全国前两名	全国前两名
	市场监管	中介机构发展和法律制度环境	-	全国前两名	全国前两名
现代分配体系	体现效率	人均可支配收入	元	63676.2	100000
		劳动要素报酬占 GDP 比重	%	≥45.0	≥55.0
		人均 GDP	元	150000	300000
	公平共享	社会保障和就业支出在财政支出中的比重	%	15.0	16.0
		基尼系数	-	≤0.25	≤0.24
		贫困人口占比	%	0	0

现代	收入差距	城乡人均可支配收入比	-	≤2.1	≤2.0
城乡 发展 体系	公共服务 差距	城乡交通基础设施差距		≤0.18	≤0.16
		城乡基础教育差距		≤1.0	≤0.8
		城乡医疗卫生服务差距	-	≤1.0	≤0.7
绿 色 发 展 体 系	节能减排	万元 GDP 能耗	吨标煤/万元	≤0.35	≤0.25
		单位 GDP 二氧化碳排放	kg/元	≤0.05	≤0.03
	生态保护	节能环保财政支出占比	%	≥4.0	≥6.0
	资源节约	单位 GDP 用水量	立方米/元	0.002	≤0.002
全 面 开 放 体 系	安全稳定	经济波动率	%	≤5.0	≤3.0
		不良贷款比例	%	≤0.5	≤0.3
	对外开放	实际利用外资增长率	%	≥1.0	≥5.0
		对外承包工程营业额	万美元	≥700000	≥800000
		商品出口占比	%	≥10.0	≥15.0

二、上海建设现代化经济体系的战略重点

上海建设现代化经济体系,应紧紧围绕“五个中心”和“卓越全球城市”建设的战略目标,针对上海原始创新能力不足、产业创新体系“不新”的问题,强化上海科技资源与国家重大需求的对接,加快建设基于新型研发机构的现代创新体系;针对上海经济发展中存在的制造业“过重”、服务业“过老”问题,大力推进以抢占新一轮产业革命制高点为中心的现代化产业体系建设;将新一轮全球贸易投资秩序重构的外部需求和国家对上海建设更高层次对外开放体制的战略要求相结合,推进上海自贸试验区先行先试改革;针对上海金融业全球辐射力较弱问题,通过金融体制改革和金融科技双轮驱动,大幅提升上海金融业能级。

(一)以突破国家科技“瓶颈”为重心加快全球创新中心建设

1. 强化国家重大科技平台和基础设施建设。以张江园区为依托,建设一批国家重大科学设施,形成支撑国家基础研究的重要载体。建设世界级大科学设施集群。在能源、材料、物理、生物医学等若干前沿领域,建设支持多学科、多领域、多主体交叉融合的国际前沿科学综合性研究试验基地。推进上海光源二期、转化医学、软 X 射线自由电子激光、超强超短激光、活细胞成像平台、海底长期观测网等大科学设施建设,积极争取承担燃气轮机、超级计算等领域的新一批国家大科学设施建设任务,探索多种类大科学设施群的集聚和运行机制,打造高度集聚、综合性、世界先进的大科学设施集群。

加快推进“国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放试点城市”建设,探索制度创新和市场化运营机制,建成上海科技创新资源数据中心,提供面向公众、专业机构、政府等不同需求的个性化服务,实现科技资源数据开放共享、集成统筹与开发利用。以市场需求为导向,鼓励社会资金参与,构建基于“互联网+”的仪器检测、研发服务培训等科技资源第三方服务平台,推动线上和线下相结合,提高科技服务效能。

建设具有国际影响力的高水平研发机构和大学,为在若干领域形成全球领先优势奠定基础。建设微技术工业研究院、量子信息技术中心与产业基地、集成电路研发中心、药物创新研究院、大数据技术研究院、类脑智能技术产业研究院、平方公里阵列射电望远镜(SKA)科学中心等一批具有世界级水平的新型研发机构,建设教育、科研、创业深度融合的高水平、国际化创新型大学。

2. 建设基于新型研发机构的现代创新体系。上海全球科技创新中心建设,除要吸收国内外科技创新体系建设的成熟经验外,还要根据中国以及上海科技创新的特定需求,创造性地推进现代创新体系建设。

一是建设一批新型创业平台。众创空间在数量快速增长的同时,需要朝着专业化、品牌化和国际化方向提升质量。重点发展创客型、孵化型、服务型众创空间,提升上海众创空间的知名度、影响力和竞争力,增强对创新创业人才的吸引力。

二是加快推进新型共性技术研发机构探索。建议吸收海内外高层次人才新建上海工业技术研究院。根据共性技术的技术成熟度和经济特征,采取多元化、差异化的组织形式。对于具有最高研发风险、对地区经济发展具有重大影响的关键共性技术,采用专项计划的方式,以财政资金为主支持研发;对于研发周期较长、需要持续研发投入的基础共性技术(如测量、测试技术),采取建立实体性的共性技术科研院所的方式,由政府承担多数日常经费和大部分研发经费,组织开展相关研究;对于比较接近市场应用阶段、企业有动力参与研发的产业共性技术,可促使政产学研各方面组建联合研究体或产业技术联盟共同开发。

三是建设独立的、任务导向的跨学科国家实验室和跨学科项目。围绕国家和上海重大科技和产业发展使命,依靠跨学科、大协作和高强度资金支持开展战略性研究。美国国家实验室在人事、财务和管理等方面都相对独立于大学,而我国的国家实验室则完全依托于大学和院系,任务导向型、战略性的前沿技术研究主体在我国的区域创新体系中名存实无。因此,上海可考虑与国内顶尖高校合作,在上海成立实体性的、任务导向型的、面向未来前沿技术的国家实验室,为完善国家创新体系进行探索和改革试验。此外,重点依托上海大学和上海工业技术研究院,聚焦能源、生命、地球系统与环境、材料、粒子物理和核物理、空间天文、工程技术等领域,布局建设一批国家重大科技基础设施。

四是进行先进适用技术扩散服务机构探索。如果说国家实验室和共性技术研发机构的主要作用是向产业提供战略性技术和共性技术,技术扩散服务体系的作用则主要是促进已经形成的先进适用技术(主要是工艺技术)向广大企业的扩散和应用。建议上海结合上海工业技术研究院的平台,借鉴日本“技术咨询师”和澳大利亚“管理顾问”的做法,培育、认证专门的具备丰富生产管理经验和现代工艺知识的专家队伍,为企业提供质量管理、现场管理、流程优化等方面的咨询与培训,从生产工艺而不是生产装备的层面切实提高企业制造水平。同时,依托上海工业研究院、上海大学等,与企业合作开展先进制造业技术方面的企业培训,提升中小企业的生产制造能力。

3. 以体制机制突破提升科技成果转移转化效率。针对我国科技成果转移转化的瓶颈性问题,率先推进体制创新,进一步增强上海基础研究支撑能力。一是充分授权高校和科研院所,探索多元化的科技成果转移转化渠道和机制。二是向高校和科研院所下

放国有资产处置权力。不合理的国有资产使用处置管理办法已经成为制约科技成果转移转移的主要障碍，亟待改革。

(二) 以抢占新一轮产业革命制高点为中心构建现代化产业体系

1. 着力提升上海产业结构调整的动态性。上海工业竞争优势总体上主要植根于汽车、装备、化工等传统制造业，现代服务业与“互联网+”相融合的互联网金融、电子商务等新兴领域的发育发展不足。因此，按照制造业、服务业中的新业态、新技术、新模式，促进上海主导优势产业与新兴技术、新兴商业模式的嫁接，从而提高上海产业结构调整的内生动态性，应成为未来上海产业结构调整的主要方向。当前，上海经济发展已呈现出工业化后期的阶段特征，但从生产效率的角度看，上海产业调整升级的任务仍然十分艰巨。2017年上海人均国民生产总值仅为12.46万元，距离高收入国家的人均国民生产总值仍有较大差距。要实现“卓越全球城市”的战略目标，上海加快产业升级的任务还很艰巨。上海产业升级的核心是大力发展基于新技术、新产品、新业态的新兴产业，改变上海工业结构“过重”和服务业“过老”的问题。

2. 积极打造全球人工智能技术和产业高地。作为引领未来的战略性技术，人工智能正全面赋能各行业，成为全球新一轮科技革命和产业革命的先导产业。把握人工智能技术发展的战略机遇，大力发展人工智能，是上海转变产业结构、构建现代化产业体系的重要机遇。要以加快人工智能与实体经济深度融合为主线，以提升人工智能科技创新能力为主攻方向，培育发展人工智能创新体系和产业生态。要依托自身的科教资源、应用场景、海量数据、基础设施等优势，以面向全球、面向未来的视野，聚焦创新策源、应用示范、制度供给和人才集聚，加快建设人工智能发展的“上海高地”。

3. 大力发展嫁接新技术新模式的现代服务业。上海现代服务业体系建设的战略重点，应当针对上海服务业模式“过老”的问题，以服务业嫁接新技术、开创新模式为核心，积极推动现代服务业的能级提升。一是大力发展基于现代物联网的物流和供应链发展。利用互联网同步信息流与物流，提高采购效率和透明度，推动供应链管理向互联网模式转型。二是大力发展多种形式的平台型电子商务。推进国家电子商务示范城市建设，构建完备的电子商务产业链体系。三是大力发展现代文化娱乐产业。提升基于互联网的娱乐应用规模，重塑娱乐产业链。丰富内容创作，促进发展UGC、PGC等内容创作模式，支持研发原创内容、移动内容、热点内容、高清内容等创新内容产品。四是推动互联网和医疗、养老、健身等领域的融合。创新互联网医疗服务模式，推进医疗模式的变革。基于健康物联网和可穿戴设备建立慢性病综合健康管理体系、妇幼保健综合健康服务体系和中医健康保障管理服务体系。建立养护医结合的养老服务体系，满足市民日益增长的养老服务需求。五是大力发展“互联网+”教育。发挥互联网技术支撑作用，创新教育服务模式，提升教育服务能力，促进教育公平。

(三) 以自贸试验区先行先试为核心构建更高层次开放经济体系

1. 从中国更好融入全球贸易秩序出发加大改革开放创新力度。加快自由贸易试验区在更高水平的改革和开放发展，是中国有效应对中美贸易摩擦、把握全球新一轮贸易和投资秩序重构主动权的重要抓手和突破口。中美在经贸领域的争端不仅限于传统的关税和市场准入等领域，还涉及知识产权保护、企业所有权性质、政府在产业发展中的边界等“竞争规则”层面的深层次冲突，而自由贸易试验区恰恰是全面涉及贸易、投资、资金和人员流动等市场化规则的对外开放平台。上海应紧紧抓住自贸试验区进一步扩大改革开放的有利时机，坚持对标国际上公认的竞争力最强的自由贸易区，谋划创新突破举措。要选择体现国家战略需要、国际市场需求大、对开放度要求高的重点领域，持续深化差别化探索，加大风险压力测试。充分发挥自贸试验区的制度创新功能，为上海建设全球科创中心提供有力支撑。进一步强化上海自贸试验区服务国家“一带一路”倡议及对“长江经济带”建设的辐射效应。

2. 充分发挥上海在国家构建开放型经济新体制中的压力测试作用。按照“构建开放型经济新体制”和“十三五”规划的要求，以加快培育国际竞争新优势为核心，率先对标国际通行规则和新趋势，致力于建设“开放度最高的自由贸易园区”，在全国新一轮自贸试验区建设中发挥排头兵和标杆作用，以新发展理念引领和提升全国自贸试验区建设质量和水平，培育我国发展新动能和参与国际竞争新优势，进一步提升服务国家战略和制度创新系统集成功能和作用。进一步完善以负面清单管理为核心的投资管理

制度和审查制度,加快推进金融领域开放创新,率先在竞争中立、知识产权、环境、投资者—东道国争端解决机制等“边界后措施”和敏感议题上开展压力测试。

3. 探索建立全国自贸试验区互联互通机制。释放联动创新活力,率先探索建立全国自贸试验区互联互通机制。上海自贸试验区作为我国首个自贸试验区,应凭借较为丰富的实践经验和较为成熟的管理制度,率先进行大胆探索,建立全国自贸试验区之间的互联互通机制,实现自贸试验区之间的贸易和投资便利化、一体化。一是率先构建全国性自贸试验区的信息平台,实现信息互通共享。二是推动在国家层面进行自贸试验区的统一立法,如《中国自由贸易试验区法》《外国投资法》等。三是推动全国人大常委会出台授权性决定,允许自由贸易试验区在法无明文禁止的情况下开展先行先试、改革创新活动,并授予自由贸易试验区对新兴行业、新型商业模式、新型业态制定相应改革管理措施的权限。

(四)以引领金融体制创新为重点加快国际金融中心建设

1. 加快科创板设立和注册制试点的改革实施。以科创板设立和注册制试点为抓手,扩大直接投资,激励科技创新,服务实体经济。一是拓宽资本市场广度和深度,为风险投资机构和私募股权基金等中小型金融机构提供新的退出机制,对科技企业早期发展给予支持和推动。其中包括淡化盈利要求,主要关注企业的持续盈利能力;探索核准 VIE 公司等特殊架构公司上市;设计差异化创新制度安排。二是完善监管方式,保护中小投资者,推动市场参与格局向机构投资者为主转变。其中包括完善科创板试点注册制监管方式设计,监管重点由事前监管向事中事后监管转变;推动市场参与格局转变,鼓励机构投资者成为交易主体,保护中小投资者利益;在资产、投资经验、风险承受能力等方面加强科创板投资者适当性管理,鼓励中小投资者通过公募基金等方式参与科创板投资,推动估值体系回归理性。

2. 加快建设新兴科技和现代金融深度融合的金融科技体系。一是汇聚国际产业资本支持上海金融中心建设。大力引进科技产业龙头总部、研发中心等功能性总部,建设全球新兴产业资本研究院,从产业研究规划、产业集群集聚、产业载体建设到产业服务运营,为上海科技创新企业提供产业升级、经济可持续发展的综合解决方案。二是借势金融科技浪潮,大力发展“互联网+”金融,将上海打造为全球重要的金融科技中心。鼓励上海本地银行基于金融科技创新业务和产品。鼓励保险公司利用金融科技开展保险产品设计和定价、智能理赔等业务。大力发展智能投顾、智能投研等投资领域的科技金融业务。在“风险可控、商业可持续”的原则下,发展新兴金融模式,鼓励符合规定的互联网支付、股权众筹、网络借贷、互联网基金销售、互联网保险、互联网信托和互联网消费金融等商业模式创新,为优秀产品、企业和消费者提供完整的金融解决方案。三是推动金融监管创新。借鉴英国经验,可考虑在国内率先推出金融科技企业“监管沙箱”监管政策等。

3. 推进人民币产品市场建设和金融机构集聚。上海必须充分把握我国社会主要矛盾变化,主动适应我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的基本特征和根本要求,推动金融业高质量发展,为其他领域发展提供高质量金融服务。一是加快人民币产品市场建设。扩大人民币境外使用范围,推进贸易、实业投资与金融投资三者并重,推动资本和人民币“走出去”。完善相关制度规则,支持自贸试验区内企业的境外母公司或子公司在境内发行人民币债券,根据需要在境内外使用募集资金。健全相关管理制度,根据市场需要启动自贸试验区个体工商户向其在境外经营主体提供跨境人民币资金支持。创新面向国际的人民币金融产品,扩大境外人民币境内投资金融产品的范围,促进人民币资金跨境双向流动。二是重点集聚总部型、功能性金融机构。对接国际高标准经贸规则,探索金融服务业对外资实行准入前国民待遇加负面清单管理模式。推动金融服务业对符合条件的民营资本和外资机构扩大开放。三是优化金融环境。营造“无事不扰,有求必应”的营商环境,进一步完善人才政策。

三、上海建设现代化经济体系的政策建议

(一)建立现代化的市场经济治理体系

建设现代化经济体系,首先需要健全完善市场经济制度体系,建立现代化的市场经济治理体系。市场机制是激励企业创新与

提升效率、淘汰落后产能、不断揭示未来产业发展方向,进而推动经济结构调整与转型发展最为有效的机制。而市场机制能否有效发挥作用,主要依赖于市场经济制度与治理体系的完善程度。

1. 以法治为基础建立现代化的市场监管体系。市场经济的本质是法治经济,建立现代化的市场监管体系必须以法治为基础,完善市场法制及其执法体系。上海要充分利用先行先试的有利条件,利用地方立法权,在保障契约执行、消费者权益保护、反不正当竞争、公平竞争审查、反行政垄断、环境保护等领域补充完善相关制度,并进一步规范执法行为,强化执法力度,完善相应法律的执法体系,以此加强对于企业缺乏诚信、损害消费者权益、侵犯知识产权、污染环境以及不正当竞争等行为的监管。在此基础上,深化分类综合执法改革,围绕审批、监管、执法适度分离,优化完善市场监管体系。

2. 构建开放透明的市场准入管理体制。上海应进一步完善市场准入负面清单和外商投资负面清单管理制度,建立开放、透明、科学的负面清单制定与调整机制。在此基础上,对各类市场主体实行一致管理,设立简洁高效的办事流程,对业务牌照和资质申请实行统一审核标准和时限,同时确保负面清单的透明度与市场准入的可预期性。遵循法无禁止即可为的总体精神,尤其要减少“新技术、新业态、新模式、新产业”的项目前置审批和行政干预。

3. 构建公平竞争的市场环境。一是建立完善公平竞争审查机制。二是公平市场准入。市场准入应限于生态与环境保护、产品与生产安全、劳工权益保护3个方面,让不同所有制、不同规模的企业具有公平进入市场的权利。三是公平企业权利与责任。在企业登记、申请立项、税收收费标准、政府采购、财政补贴、土地使用等方面,不同所有制企业、不同规模企业应享有同等的政策待遇。

4. 加强消费者权益保护,加快产品质量提升。保护消费者权益是推动消费品品质提升的重要手段。应建立消费者集体诉讼制度;完善和强化消费领域惩罚性赔款制度,确保惩罚性赔款的震慑作用;落实和完善举证责任倒置制度,避免消费者因鉴定难、举证成本高、不专业而难以维权;严禁地方政府出于保护本地企业而干预消费者权益保护案件的审理。

5. 构建更为便捷的商事服务机制。全面实施“多证合一”“一照一码”登记制度,企业自治名称和经营范围全面推广全程电子化登记与审核服务。建立“管办分离”和“一门式办结”行政审批服务模式。构建以企业需求为导向、大数据分析为支撑的“互联网+政务服务”体系。以数据共享为基础,再造业务流程,实现市场准入“单窗通办”“全网通办”,个人事务“全区通办”,政务服务“全员协办”。

(二) 构建高效的区域创新体系

上海建立现代化经济体系,加快先进制造业的发展,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,需要构建更为高效的创新体系。

1. 上海应积极争取国家支持,在生命科学、信息技术、光子科学与人工智能领域,布局 and 建立相对独立、跨学科、任务导向、长周期研究项目使命的国家实验室。其主要功能是围绕重大科技和产业发展使命,依靠跨学科、大协作和高强度资金支持开展协同创新和战略性研究。国家实验室在推动颠覆式创新方面具有关键性作用。应构建超脱部门利益的国家层面的统一协调和管理机构,真正实现跨机构的资源整合。要充分保障国家实验室在学术和具体事务管理上的独立性和灵活性。

2. 创新改革体制机制,积极推动制造业创新中心建设。上海已获批两个国家制造业创新中心,即国家集成电路创新中心、智能传感器创新中心。上海还可在在人工智能、5G 商业应用、基因工程等科技和产业领域建设国家级制造业创新中心,力争在这些领域的前沿技术和共性关键技术取得突破,并积极促进技术的转移扩散和首次商业化。

3. 建立综合性、辐射长三角、链接国内外重要创新资源的技术转移平台,促进先进适用技术的推广扩散。服务平台应重点促进创新成果的转移与转化,并成为沟通官、产、学、研、用的重要桥梁。强化现有公共技术服务平台的考核与评估,促使其不断强化服

务功能、提升其服务质量。加大公共技术服务平台建设投入力度,积极鼓励各类协会、研究机构、企业参与平台建设。

4. 构建更加符合中小企业和高科技企业要求的公共服务体系。加快中小企业综合性服务机构建设,建立有效的服务机构运行机制。按照公益性公共服务、商业性公共服务和商业性个体服务适当分工、协调发展的原则,推动形成公益性公共服务政府采购,商业性公共服务政府补贴、机构合理盈利、企业合理付费,商业性个体服务市场化定价、政府有效监督的运营机制。

5. 为跨领域研发创新建立不同利益相关者沟通、交流与合作的技术平台。欧盟建立的“欧洲技术平台”,已在生物经济、能源、环境、信息技术、生产流程、运输等领域建立了 38 个平台,为促进面向创新的跨部门合作提供良好的基础设施与沟通机制,值得上海借鉴。

(三) 构建服务实体经济创新发展的金融体系

1. 构建有利于创新创业的科技金融体系。适应高新科技型企业 and 创新创业的发展,上海应积极探索金融科技,大力推动金融和科技融合发展,为上海实体经济发展提供金融支撑。针对上海知识产权资源较丰富、科技企业数量较多的特点,大力发展创新知识产权投融资方式。鼓励金融创新,丰富金融市场的层次和产品,积极发展面向小微科技企业的知识产权质押贷款、融资租赁、信用保险等新型金融服务。

2. 积极落实上海自贸试验区加快金融业对外开放政策。支持境外股权投资、创业投资机构在上海集聚和发展,鼓励境外个人和投资机构开展天使投资业务,引导股权投资基金的设立和发展。完善科技金融、产业投融资等各类投融资服务平台,围绕重点产业或关键领域产业融合项目组建专项金融服务联盟。吸引信用、法律、咨询、资产评估等各类国际知名专业性中介机构聚集,完善高技术产业和生产性服务业融合项目的投融资服务链条。充分利用自贸试验区金融创新的优势,鼓励商业银行等金融机构为科技企业提供自由贸易账户、境外本外币融资等金融创新服务。

3. 构建完善的金融科技信用体系。互联网和大数据的快速发展,为企业信用体系建设提供了技术契机。整合上海工商、金融、工业等管理部门数据,联合金融机构、信用评级公司,构建完善的“上海企业信用数据库”,为金融科技提供信用基础。重点构建上海中小企业信用数据库,不仅要收集中小企业财务报表、有价抵押物等“硬”信息,还要关注中小企业的无形资产、非法律约束等“软”信息,并连接小微企业主的个人征信信息,以此为基础对数据进行研究分析,建立信用评分体系。

(四) 推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合

1. 加快智能制造技术相关基础设施建设。上海应建立高效能运算研发中心和高效能运算服务中心,推进行业工程数据库建设。信息存储、传输和处理能力是决定先进制造技术和制造系统的创新能力、技术成熟度和应用效果的关键因素。应加快先进信息基础设施建设,加快宽带网络演进升级,建设低成本、高效快捷和安全可靠的工业互联网,建立信息物理系统网络,丰富工具及运用软件、传感和通信系统协议,实现人、制造设备与产品的实时连通、相互识别和有效交流。

2. 逐步清除障碍,促进人工智能与实体经济深度融合。上海应加大对人工智能基础技术研发的投入,鼓励并支持互联网和实体经济部门企业对人工智能研发、应用保持持续投资,重点支持制造业人机协作有效方式研发和试点工程;构建机器学习所需的工业大数据库,逐步形成自主标准体系,提高人工智能的安全性和稳定性;调整学校教育 with 职业培训的专业和课程,应对人工智能对就业结构的冲击;提前研究实体经济人工智能使用的伦理、法律和社会影响问题,保障人工智能使用安全。

3. 重视基础制度建设,促进大数据与实体经济深度融合。一是探索法律明确数据要素的产权属性,以便于鼓励发展有利于降低数据要素开发风险的新型服务业(如数据股权、数据保险、数据租赁、数据估值等)。二是重视制度基础的建设。其核心领域包括:智能制造相关数据的标准化体系建设;数据安全监管体系建设。

(五) 在更高层次上扩大对外开放

1. 加快落实自贸试验区服务业对外开放政策, 积极发展科技服务业, 推动现代服务业与先进制造业的联动发展。吸引国内外知名科技服务机构入驻, 鼓励外资和民资设立科技服务企业, 大力发展研发设计、技术咨询、科技推广、技术贸易、检验检测等科技服务业。支持机构服务模式创新, 强化行业机构间协作发展, 提升科技服务能力, 培养一批国际知名的科技服务品牌。完善技术转移服务链条, 吸引包括技术源头发现、技术评估、交易与转移服务以及项目落地跟踪等各环节的国内外知名技术转移机构集聚, 带动本地科技服务业的发展壮大。

2. 完善对外开放公共服务体系。根据上海对外开放的需要, 适度调整企业留汇比例, 适当放宽境外产业准入门槛。加快落实金融业对外开放政策, 适度放松对外资银行的管制。扩大外贸经营权, 提高便利化程度, 如简化工商登记手续、建设大通关电子口岸、设置海关特殊监管区域等。探索开展跨国公司外汇资金管理试点工作, 包括外汇资金境内集中管理试点、借助离岸账户进行外汇资金集中管理试点、购汇境外放款试点、放宽跨国公司境外放款条件限制试点、集中办理贸易收付汇手续试点、外汇资金管理方式改革综合评估监测试点等。

3. 支持本地企业嵌入全球创新链, 整合利用全球创新资源。鼓励本地领先企业通过在海外联合设立研发机构, 加强科技合作与信息交流, 充分利用国际技术、资本、人才等创新资源, 提升国际化开放合作质量和水平, 共同创造和分享合作成果。鼓励有实力的本地企业“走出去”获取国际高端技术要素, 兼并具有技术实力的国外中小技术公司, 转移和消化吸收国外新兴技术。探索在硅谷、慕尼黑、波士顿等国外高技术产业集聚地区设立代表处, 为企业在发达国家设立研发、设计机构提供法律、信息等综合服务。引导和鼓励各类商业协会、产业联盟、技术联盟等行业组织在企业国际化过程中发挥协调和指导作用。

(六) 积极吸引和培养高层次人才, 打造高端人才集聚高地

1. 积极引进国际高水平人才。适应国际高水平人才的需求, 创新境外人才管理机制, 促进国际高端人才的集聚。创新国际人才引进模式, 探索建立技术移民和绿卡制度, 适度放宽外国技术型人才取得中国永久居留证的条件。

2. 创新科技人员管理与激励体制。鼓励用人单位根据自身发展需要建立科技人员考核标准, 实施科技人才分类评价, 提高人才评价的科学性和适用性。在人才选拔、职称评定、人才奖励方面尽可能减少行政干预, 适度放宽岗位数量比例限制。创新科研成果转化机制, 推动科研单位相关成果与市场对接, 放宽股权奖励、股权出售的限制。加大科研成果转化的奖励力度。

3. 构建多层次高质量人才培养体系。一是培养实用型创新人才。积极探索政府进行职业教育引导、高校开展基础教育培训、应用技术研究机构提供实践指导的教育模式。二是鼓励职业技术学院与企业紧密合作, 培养高素质技能型技术工人。建立产业工人终身学习机制, 促进企业与职业学校相结合、实践与理论相结合、工作与服务相结合。三是鼓励上海交通大学、同济大学等一流工科院校调整学科专业设置, 培育与先进制造相适应的高级工程师和技能型员工。