
“十三五”上海经济增长问题

课题组¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：“十三五”上海经济增长必须充分理解和把握“十三五”上海所处的历史方位和阶段特征，其本质是探寻一种经济增长数量和质量之间的权衡取舍。本文在分析“十三五”上海经济增长动力、资源要素承载约束、风险和不确定性，以及转型期发展规律问题的基础上，对上海“十三五”经济增长进行了预测，提出 6.1%-7.0% 的增长区间，6.5% 的合意增长率，以及 5.5% 的增长底线，同时对保持“十三五”经济的稳定增长提出了对策建议。

【关键词】：“十三五” 经济增长 上海

浦东开发开放 20 多年以来，上海经济发展取得巨大成就。全市生产总值从 1992 年的 1114.32 亿元提高到 2014 年的 23650.94 亿元，年均增长 11.4%，经济总量扩大超过 10 倍；2014 年，上海人均生产总值达到 9.73 亿元，是 1992 年的 12 倍。纵观这 20 多年来的宏观经济增长，上海经济运行在总体平稳中于“十二五”中后期出现增速区间下移的趋势，其中固然有全球金融危机的影响，但根本原因还是在于传统增长动力模式的难以为继。

可以说，上海经济已先于全国进入新常态，经济发展面临的外部环境和内在动力已经发生了（并将进一步发生）重大改变。如何认识新常态下上海经济增长的问题，摆脱传统思维，不唯 GDP，也不是不要 GDP，关键是明确“以怎样的增长模式实现多高的经济增长”。而对于政府而言，就是如何有效配置公共资源以及通过公共政策引导社会资源有效配置，以实现既有一定数量（GDP 增速）更有较高质量（产业发展模式、土地空间模式、能源环境模式）的经济增长。这是公共政策制定和规划编制需要把握的重要基点。

一、“十三五”上海经济增长面临多目标权衡下的艰难取舍

新常态下上海“十三五”经济增长问题的本质是探寻一种经济增长数量和质量之间的权衡取舍。一方面，需要保持一定的数量。党的十八大提出了双倍增的要求（要实现生产总值倍增，2015-2020 年，全市生产总值年均增速需要达到 6.9%），但“十三五”上海整体处于结构转型、增速换挡的时期，面临较大的下行压力，特别是近期由于工业的继续深度调整，经济下行压力更为明显。另一方面，更要有较高的质量。

“十三五”时期，由于上海经济增长面临多重约束（如土地、能源、劳动力等），传统模式难以为继，必须调整，但又可能牺牲当期经济增长速度（结构调整、空间优化、资源集约、环境保护等都将对经济增速产生一定影响）。因此，对于保持新常态下的经济健康持续增长，就是要综合考虑多元目标的组合平衡，通过公共资源的配置和公共政策的引导，在经济增长的数量和质量、当前和未来之间做出导向性的取舍。

二、“十三五”上海经济增长需要高度关注四方面问题

作者简介：课题组成员：上海市发展改革研究院经济研究所马海倩、汪曾涛、金哲超、丁国杰、华夏。

1、经济增长动力不足的问题

“十三五”时期上海经济增长传统动力不足，新兴动力尚未形成，动力机制转换承上启下的阶段性特征明显。投资、工业、房地产等传统增长动力，将继续延续“十二五”后期的弱化趋势；新型消费、创新经济等新兴增长动力尚未定型，仍处于关键的能量积累和培育成长期；消费和服务业将成为稳定的动力支撑，自贸试验区、上海迪士尼、国家会展中心等旗舰型功能性大项目的增长带动效应可望释放。

（1）需求侧动力

“十三五”时期，投资对经济增长的拉动作用将进一步弱化（这构成经济增长潜力下移的主要原因），消费形成经济增长的稳定支撑但难以弥补投资弱化的缺口，出口仍将是重要的波动因素。根据需求侧动力的综合测算，“十三五”上海经济增长的潜力区间为 6.13%-7.50%。

投资。“十三五”时期，上海经济增长的投资需求动力仍将弱化。随着上海进一步扩大开放，以及在上海迪士尼、国家会展中心等重大项目的推动下，投资将保持一定强度，但增量不大，对经济增长的支撑作用还将继续减弱，投资率和投资贡献率将进一步下降，因而关键是投资结构转型。

消费。“十三五”时期，消费仍将发挥经济增长的稳定支撑作用，消费率进一步提升。消费呈现新的趋势特征：其一，“新消费”层出不穷。新消费指因消费结构、消费动力及消费习惯等发生变化而产生的新的消费种类、消费热点、消费业态、消费模式。

其二，“供给创造消费”日益凸显。增量消费更多地由供给激发，先有内容提供、再培育消费群体，如信息消费领域，每次信息技术应用的突破都会激发更多的信息消费（电子商务、在线教育、移动终端、智能家居、智能穿戴等）。从这个意义上来说，增强消费的经济增长动力，将在很大程度上取决于新兴服务业、新兴业态、新兴模式的发展。

净流出。“十三五”外向型经济具有较大不确定，既有正向的促进因素，也有负向的影响因素，且这些因素是否形成、能否发生作用、在多大程度上发生作用都具有较大的不确定性。需要关注的因素主要有外需市场的复苏、“一带一路”等重大国家战略的效应释放、自贸试验区的效应释放、区域一体化的效应释放。

（2）供给侧动力

“十三五”时期，工业对经济增长的拉动作用将进一步弱化，战略性新兴产业开始显现一定支撑作用但仍处于蓄势培育期；服务业形成经济增长的主体支撑，功能性大项目的效应释放是最大亮点，以改革创新构建适应服务经济发展的制度环境是关键。根据供给侧动力的综合测算，“十三五”上海经济增长的潜力区间为 6.12%-7.45%。

工业。“十三五”时期，工业仍将处于深度调整转型期，对经济增长的动力支撑将继续弱化，成为经济增长潜力下移的重要原因之一。主要受以下因素影响：一是工业面临的大环境仍未好转。发达国家在金融危机之后，纷纷提出“再工业化”和制造业回归战略，上海的高端制造业面临较大回流压力；同时，国内工业部分行业产能过剩现象依然严重（如钢铁、电解铝、水泥、汽车、多晶硅、光伏等），去产能任务仍将十分艰巨。

二是上海重点行业普遍面临困难。钢铁方面，全国钢铁行业整体严重产能过剩，“十三五”期间仍是去产能期，宝钢还将继续调整搬迁，钢铁将成为向下动力（上海钢铁产能将逐渐萎缩，2020 年约为 1800-1850 万吨产能）。石油化工方面，全国整体产能过剩，面临调整，上海虽然重化工还有一定空间（预计产能将在 2025 年达到峰值），但“十三五”时期仍处于产业结构调整

期（向杭州湾北岸集中），预计石化将保持缓慢增长，不构成经济增长的主要动力。

交通装备方面，由于前几阶段增长较快，未来产能扩张空间已不大，“十三五”增速或将有所放缓。新能源车具有较大的成长空间，但产能扩张尚需时日。信息制造方面，上海低附加值代工仍然占比较大，未来还要继续调整，“十三五”期间不构成贡献。工业的重点行业除了装备制造以外在“十三五”都将退出动力行列。同时，战略性新兴产业发展虽然亮点突出，但尚处于培育期，短期内难以形成有力支撑。

三是资源约束趋紧，产业结构调整仍将加大力度。“十三五”期间，上海将继续通过产业结构调整负面清单，加大产业结构调整力度。将考虑综合能效、环保、安全、质量、产出效益等综合因素，聚焦焦化、建材、有色、纺织印染、机械等重点控制行业，重点淘汰高能耗、高污染、高风险企业，压减低技术劳动密集型、加工贸易型、低效用地型等一般制造业，调整不符合规划的企业。

服务业。“十三五”时期，服务业的动力支撑将进一步增强，是经济增长的主要动力和稳定力量。“十三五”服务业发展的利好因素主要有以下三个方面：一是自贸试验区效应释放。自贸试验区扩大服务业开放领域以及推行“负面清单”管理，将使当前受较大管制和体制约束的相关产业领域（如金融、保险、商贸、旅游、文化、专业服务、社会服务等）呈现加速发展势头。同时，“以开放倒逼改革”，将进一步减少“四制”（管制、体制、税制、法制）约束，将为服务业发展创造良好的营商环境。

二是前期布局的旗舰型、功能性服务经济大项目将在“十三五”释放效应，如上海迪士尼开园、国家会展中心建设等。迪士尼主题乐园项目是上海服务经济的标志性功能项目，具有巨大的建设和投资规模、广泛的产业带动作用 and 强大的创新示范带动效应（相关测算表明，通过直接带动、关联带动和延伸带动，该项目将会拉动“十三五”GDP年均0.8个百分点）。

会展经济对城市和区域有着巨大的拉动作用，成功的会展场馆项目不仅会带动城市和区域的基础设施以及其他相关硬件设施的建设完善，更重要的是有效地即时带动主办区域的交通、住宿、餐饮、购物、旅游、广告、装饰、通信等组成的“第三产业消费链”（预计国家会展中心50万平方米展览场馆“十二五”末投入使用后，直接收入至少将达到全市会展业直接收入的50%，即100亿元左右，按照1:10的比例，拉动相关行业收入1000亿元左右）。

三是新兴增长亮点有望发挥一定支撑作用，如信息服务业、科技服务业、文化创意、健康服务等。随着信息消费、大数据、物联网、云计算的迅速发展和各行业信息化的深度推进，未来信息服务业发展有望进一步加速。随着上海科创中心的建设，以及大众创业、万众创新氛围的形成，科技服务业将成为增长亮点。随着我国文化体制改革和消费升级，时尚创意设计和娱乐也将成为“十三五”发展的潜力空间。

值得关注的是，房地产将成为服务业中最大的下行和不确定因素，相关研究表明全国历史性拐点已开始显现（根据研究测算，中国房地产70%的城镇住宅年需求峰值是1200-1300万套，2014年已基本达到。此后，房地产增长将会在这个水平上维持一段时间，之后回落），上海的情况可能比全国好，但也需要高度关注（除了住宅房产，商业地产也需要关注，如部分区域的综合体也可能面临过剩）。

2、资源要素承载约束的问题

“十三五”时期，上海经济增长的传统资源承载模式面临严峻挑战，土地、能源、劳动力等资源要素供给模式的转型，必须要靠产业发展模式的转型（结构调整和产业升级）才能实现，从而形成经济增长的硬约束，7.5%的潜力区间上限将被下压至7%以下。

（1）土地约束

根据建设用地减量化的要求，2020 年上海建设用地控制在 3185 平方公里以内，仅有的 115 平方公里增量将主要保障重大市政民生项目，经济增长只能依靠土地产出率的提高来实现。按照 2009-2013 年平均 6.2%的土地产出率增长速度计算，“十三五”年均经济增速仅可达 6.7%。

具体而言，如果经济增长要达到 7.5%的水平，则建设用地的土地产出水平要从现在的 7.0 亿元/平方公里达到 11.1 亿元/平方公里，土地产出率的年均增长率要达到 6.79%（超出近几年平均水平 6.2%较多）；如果经济增长达到 6.1%，则土地产出效率年均增速要达到 5.81%，未达到历史水平，基本可以实现；如果经济增长达到 7%，则土地产出率年均增速必须保持 6.44%，也超出了 6.2%的历史水平，有一定难度。

从上海的土地利用效率现状来看，尽管与国际大都市平均水平相差还比较悬殊，甚至与国内主要城市相比也不占据优势，但实际上土地产出效率的提高面临着很大的难度，特别是存量用地的调整面临着企业搬迁、人员安置等问题，并且不会一蹴而就，存量土地的释放将是一个缓慢的过程，在“十三五”期间释放的空间可能还比较有限。因此，综合判断，从土地约束的角度，7%可能将成为上海“十三五”经济增长的上限。

（2）能源约束

按照国家能源消耗和碳排放的总量强度双控制度，2020 年上海能源消费总量控制在 1.3 亿吨标准煤以内，按照“十二五”期间 24%的单位生产总值能耗下降水平计算，“十三五”年均经济增速仅可达 7.0%。具体而言，如果经济增长要达到 7.5%的水平，则单位生产总值能耗要比 2015 年下降 25.8%（超出“十二五”24%的水平，相当于比 2005 年下降 54.8%），实现有较大难度（单位能耗下降速度逐渐趋缓，除非工业内部高能耗产业大量调整，单位能耗下降的幅度不会太大）；而如果按照“十二五”时期 24%的单位生产总值能耗下降水平，则经济增长速度为 7%，GDP 总量为 3.95 万亿元，这是有一定难度但可以努力实现的目标，因此，综合判断，从能源约束的角度，7%可能是上海“十三五”经济增长的上限。

（3）人口约束

“十三五”时期，上海将严控人口规模，如果要实现经济的平稳增长，就必须提高劳动生产率。假设上海 2014 年从业人员规模保持不变¹²，按照 2008-2013 年 6.7%的劳动生产率增长水平计算，“十三五”年均经济增速仅可达 6.6%。工业经济进入服务经济阶段后，受服务业劳动生产率提升较慢影响，全社会劳动生产率提升速度将呈现趋缓态势（2008-2013 年全社会劳动生产率年均增长 6.7%，其中服务业劳动力生产率要比制造业劳动生产率低 20%）。

3、风险和不确定性影响的问题

上海未来发展还将面临国际国内一系列风险和不确定性，这些风险事项一旦发生，上海经济增长可能会进入低于 6%的极端情景。一是全球经济的风险。在我国全面融入全球化之后，全球经济金融风险等外部环境的不确定性，将更容易传导至国内。上海需要建立有效的风险防控机制和应对机制。特别是很多国家内部政治纷争、极端主义、恐怖主义、纯粹的民族主义等，有可能演化为国际矛盾，从而引起全球政治矛盾和经济风险。

二是我国经济的潜在风险。我国进入人口红利弱化和资源承载趋紧的重要转折期，能否成功转变经济发展方式、跨越中等收入陷阱，以及“一带一路”、全面深化改革等政策效应是否能够成功释放等方面都面临挑战（楼继伟认为由于中国太快进入老龄化社会，未来 5-10 年有 50%的可能跌入中等收入陷阱，经济增速在 5%以下。任泽平考察 101 个追赶经济体，以及考虑中国房

¹²1978-2012 年上海从业人员年均增长率为 1.4%；按常住人口 2480 万人目标，2015-2020 年均增长仅 0.3%，考虑到人口老龄化现象，从业人员增速将大幅回落，本测算假设从业人员规模保持不变。

地产市场的风险，认为中国经济增长将要减缓 50%，即 5%以下）。

三是上海经济的潜在风险。包括金融市场硬着陆、房地产泡沫显现、信贷体系连锁违约等。根据上海经济增长关系与中国经济增长及全球经济增长的相关性分析，上海经济增长与全国经济增长较为密切（1978-2014 年上海经济增长与全国的相关系数为 0.77，与全球的相关系数为 0.32），且近年来，上海经济增长与全国增长差别不大，因此如果全国跌为 5%以下，上海经济增长有较大可能低于 6%（本报告假设的最差情景为 5.5%）。

表 1 上海经济增长与中国及全球经济增长的相关性

年份（年）	平均经济增速（%）			相关系数	
	全球	中国	上海	全球与上海	中国与上海
1978-1991	3.36	9.21	8.00	0.37	0.80
1992-1997	3.24	11.90	14.10	-0.92	0.93
1998-2002	2.72	6.83	8.84	0.40	0.92
2003-2007	4.25	9.61	10.85	0.63	0.46
2008-2013	3.22	8.98	8.60	0.39	0.89
合计	3.55	9.82	10.18%	0.32	0.77

4、转型期经济发展规律问题

上海改革开放之后持续多年高速增长，2009 年人均 GDP 超过 1 万美元，经济增长进入到了换档时期，这一趋势性变化符合上海经济转型发展的阶段性特征，也符合世界经济发展的普遍规律。从经济增长国际经验看，经济转型一般伴随增速放缓，转换成功后增速将转入相对稳定增长阶段。人均 GDP 达到 1 万美元后，经济高速增长将逐步结束，经济增长平台普遍出现趋势性下移。

特别是新兴经济体增速回落特征更加明显，比如中国香港从 8.3%回落至 4.6%，中国台湾从 8.1%回落至 5%，韩国从 8.7%回落至 4.4%。经济转型一般出现在人均 GDP 达到 5000-10000 美元期间（美国和日本在人均 GDP 达到 5000 美元时出现；韩国、法国、新加坡、香港在人均 GDP 达到 1 万美元时出现），转换前后增速放缓幅度一般超过 30%（美国和新加坡放缓幅度超过 30%；韩国超过 40%，法国、香港和日本超过 50%）。上海 1999-2008 年经济平均增速为 11.86%，如按转型成功之后下降 30%计算，转型后增速为 8.3%。

表 2 人均 GDP 达到 1 万美元前后经济增速变化趋势

国家	人均 GDP 达到 1 万美元的年份（年）	前 10 年 GDP 年均增速（%）	后 10 年 GDP 年均增速（%）
美国	1978	3.2	3.1
德国	1979	2.7	2.0
法国	1979	4.4	2.2
日本	1981	5.2	3.7
新加坡	1988	7.7	7.2
中国香港	1988	8.3	4.6
中国台湾	1992	8.1	5.0
韩国	1995	8.7	4.4

表 3 主要发达经济体转型期经济增速变化趋势

国家		转换阶段前	转换阶段	转换阶段后
美国	年份（年）	1961-1966	1966-1970（5 年）	1971-1998
	增速（%）	4.9	5.5 降至 3	3.1
日本	年份（年）	1961-1968	1968-1975（8 年）	1976-1988
	增速（%）	10	10.1 降至 3.5	4.3
韩国	年份（年）	1961-1988	1988-1998（11 年）	1999-2011
	增速（%）	8	9.7 降至 4	4.3
中国香港	年份（年）	1961-1987	1988-1998（11 年）	1999-2011 年
	增速（%）	9.2	8 降至 1.6	4.1
新加坡	年份（年）	1961-1989	1990-2001（11 年）	2001-2011 年

	增速 (%)	8.9	9.2 降到 4.1	6.2
法国	年份 (年)	1961-1971	1971-1983 (14 年)	1984-2000
	增速 (%)	5.6	5.5 降至 1.6	2.2

三、“十三五”上海经济增长的情景描述

综上，通过动力分析，“十三五”上海经济增长的潜在在 6.1%-7.5%之间；通过土地、能源、人口的承载约束分析，经济增长的潜力上限将不能达到 7.5%，而是下移至 7%以下。本报告采取情景区间的形式对“十三五”上海经济增长进行描述，并在此基础上，从经济增长模式创新转型的角度对“十三五”规划提出相关建议。“十三五”上海经济增长情景区间为 6.1%-7.0%，合意增长率为 6.5%，增长底线为 5.5%。

1、合意情景（6.5%）

合意情景指一种比较适宜的状态，对于上海“十三五”期间的经济增长而言，比较适宜的状态就是既不至于面临较大的就业、收入、财政压力，又能为转型释放一定的腾挪空间，也不至于将土地、能源约束撑得太紧。

合意情景中，全球经济增长约为 3.87%（为 IMF 的预测值），全球外贸缓慢增长，金融整体进一步趋紧，但无重大不稳定情况，全球地缘政治局势存在波动，但对全球经济不构成重大影响；中国经济增长 6%-7%，虽然人口红利弱化、资源承载趋紧，但通过经济发展方式的转变，仍然保持中高增速，跨越中等收入陷阱。

上海无重大不稳定事项发生，房地产和金融市场波动处于可控范围。本报告将 6.5%作为“十三五”上海经济增长的合意情景值，也可以作为“十三五”规划对经济增长速度的预期把握。

合意情景中，2020 年，全市生产总值将达到 3.86 万亿元，人均 GDP 达到 2.60 万美元左右（常住人口按 2480 万人，汇率按人民币与美元 6:1 计算，下同）；第三产业增加值比重将达到 69.1%（工业总产值年均增速 2.2%，服务业增加值年均增速 7.7%）；全社会固定资产投资总额累计 3 万亿元；建设用地规模控制在 3185 平方公里，土地产出率达到 12.14 亿元/平方公里（土地产出率年均增长 6.1%）；能源消费总量控制在 1.3 亿吨标准煤以内，单位生产总值能耗比 2015 年下降 22.4%。

2、理想情景（7.0%）

理想情景指上海潜在动力释放较为充分，但土地、能源约束相对趋紧的一种状态。理想情景中，全球经济增速超过 4%，全球外贸投资迅速回暖，金融无重大不稳定情况发生，全球地缘政治局势趋向缓和；中国经济增速 7%-7.5%， “一带一路”和全面深化改革等政策效应充分释放，成功跨越中等收入陷阱；上海经济成功实现转型，金融和房地产市场稳定。

本报告将 7.0%作为“十三五”上海经济增长的理想情景。理想情景中，2020 年，全市生产总值将达到 3.96 万亿元，人均 GDP 达到 2.66 万美元左右；第三产业增加值比重将达到 68.8%（工业总产值年均增速 2.4%，服务业增加值年均增速 8.1%）；全社会固定资产投资总额累计 3 万亿元；建设用地规模控制在 3185 平方公里，土地产出率达到 12.41 亿元/平方公里（土地产出率年均增长 6.4%）；能源消费总量控制在 1.3 亿吨标准煤以内，单位生产总值能耗比 2015 年下降 24.1%。

3、基准情景（6.1%）

基准情景指上海潜在动力激发有限，为了加快转型而放弃较多经济增长时出现的一种状态，此状态经济增速较低，就业、财政压力相对较大，而土地、能源压力相对较小。基准情景中，全球经济增长约为 3%左右，外贸和投资增长缓慢，金融风险显现，但控制在局部范围内，全球地缘政治局势趋紧；中国经济增长约为 5.5%-6%，改革效应开始显现，但受人口老龄化和资源约束较大，经济发展方式的转变对经济增长的影响较大；上海工业继续下滑，金融和房地产市场出现较大幅度的波动。

本报告将 6.1%（即潜力区间下限）作为“十三五”上海经济增长的基准情景。基准情景中，2020 年，全市生产总值将达到 3.80 万亿元，人均 GDP 达到 2.55 万美元左右；第三产业增加值比重将达到 70.1%²³（工业总产值年均增速 2.0%，服务业增加值年均增速 7.6%）；全社会固定资产投资总额累计 3 万亿元；建设用地规模控制在 3185 平方公里，土地产出率达到 11.92 亿元/平方公里（土地产出率年均增长 5.8%）；能源消费总量控制在 1.3 亿吨标准煤以内，单位生产总值能耗比 2015 年下降 20.9%。

4、增长底线（5.5%）

增长底线指就业、居民收入和财政支出可以容忍的最低经济增长率。一旦经济增长突破底线，就会出现失业率暴增、居民收入下降、财政支出难以为继等情况，并会影响社会稳定，进而会形成进一步经济下行压力，政府此时必须采取有力措施防止经济增长进一步下滑（而如果没有突破底线，就要抓紧调结构、促改革）。考虑就业、收入、财政等底线约束，上海经济增长的底线为 5.5%。

当经济增长处于底线情况时，2020 年，全市生产总值将达到 3.69 万亿元，人均 GDP 达到 2.50 万美元左右；第三产业增加值比重将达到 71.1%（工业总产值年均增速 1.6%，服务业增加值年均增速 7.3%）；全社会固定资产投资总额累计 3 万亿元；建设用地规模控制在 3185 平方公里，土地产出率达到 11.58 亿元/平方公里（土地产出率年均增长 5.4%）；能源消费总量控制在 1.3 亿吨标准煤以内，单位生产总值能耗比 2015 年下降 18.6%。

表 4 上海市“十三五”经济增长情景分析

项目		底线	基准	合意	理想
需求侧假设	投资效果系数	0.05	0.08	0.1	0.13
	支出名义增长	0.06	6.6%	7.0%	7.1%
	消费效果系数	7.83	7.83	7.83	7.83
供给侧假设	工业总产值增速	1.6%	2.0%	2.2%	2.4%
	2020 工业增加值率	0.220	0.230	0.240	0.245

²³ 第三产业比重实际在很大程度上受工业发展的影响，工业减速则三产比重提高。由此意义来说，上海服务经济的发展已经不在于追求三产比重的绝对数值，而更多地在于服务经济的创新力、辐射力和功能性。工业或将成为“十三五”上海经济增长的关键变量因子，而其中的重中之重则是战略性新兴产业能否形成强有力的动力支撑。

	服务业增加值增速	7.3%	7.6%	7.7%	8.1%
主要 结论	GDP 增速	5.5%	6.1%	6.5%	7.0%
	2020 年 GDP（亿元）	36943	37960	38639	39583
	2020 年人均 GDP（万元/人）	2.48	2.55	2.60	2.66
	资本形成总额（亿元）	10965	11865	12465	13365
	最终消费总额（亿元）	24870	24956	25015	25030
	投资率	29.68%	31.26%	32.26%	33.77%
	消费率	67.32%	65.74%	64.74%	63.23%
	工业增加值（亿元）	9553	10221	10789	11141
	服务业增加值（亿元）	26229	26591	26713	27204
	工业占比	25.90%	26.93%	27.91%	28.18%
	服务业占比	71.10%	70.07%	69.09%	68.82%
	建设用地产出率（亿元 / km ² ）	11.58	11.92	12.14	12.41
	工业土地产出率（亿元 / km ² ）	86.84	88.88	89.91	90.95
	建设用地土地产出率年均增速	5.38%	5.82%	6.10%	6.45%
	单位 GDP 能耗比 2015 年下降	-18.58%	-20.90%	-22.38%	-24.12%

数据来源：课题组测算。

四、“十三五”上海经济增长问题的规划响应建议

对“十三五”上海经济发展的认识，必须充分理解和把握“十三五”上海所处的历史方位和阶段特征。由于担负着完成阶段性历史使命和开启未来战略征程的双重任务，“十三五”期间的经济发展可能不是多元目标的全面实现，而是充分体现“有舍才有得”，这不仅需要在设定经济增长预期目标时要有战略眼光和弹性思维，更重要的是实现规划思维的全面转变。以下四个问题建议在规划中充分体现：

1、居民收入“抬底部”

这是政府公共资源配置的重心，应该在“十三五”规划中予以高度关注。可以从两个方面着手：一方面，增加收入的核心还是在于就业，必须高度关注弱势群体的就业问题，不仅要帮助他们就业，还要尽可能提高就业质量。除了做好就业扶持，还可以鼓励适当的创业。

比如，残疾人的“网上创业”等。另一方面，强化政府的“兜底保障”，提高就业困难群体的转移性收入水平和社会保障水平，同时考虑多渠道增加他们的个性化的“变相收入”，比如为残疾人提供的各种福利（免费辅具、免费体检、家庭无障碍改造费用补贴等），实际上变相增加了他们的收入。

2、投资转型“提效率”

投资对于“十三五”上海的经济发展仍然至关重要，不仅是因为投资动力弱化构成经济增速的下移，投资还必须保持一定的规模；更为重要的是，必须通过投资结构的率先转型引领经济结构的根本转型，也就是说，靠哪些投资来保持一定的投资规模是必须把握的（投向产能过剩领域的投资就只能带来新的产能过剩）。这既与政府合理配置公共资源有关，也与政府通过公共政策引导社会资源配置有关，应该在“十三五”规划中加以贯彻和落实。

可以从两方面入手：一方面，政府投资（体现了政府对公共资源的配置）重点是三大块：一是民生保障领域的投资，比如居民收入“底部抬升”的相关投入，旧区改造、住房保障等投入，也包括环保领域的投入等。

二是基础设施领域的投资，上海大规模城市建设基本完成，城市基础设施从“建设”转向“改造升级”，其间仍有巨大的投资空间，比如市政管线设施的升级改造，既存在投资增长空间，又是确保城市安全、提高居民生活质量的重要举措；又如信息基础设施的升级，对于上海国际大都市功能提升至关重要。

三是科技创新领域的投资，这里面又分几种类型，一种是重大前瞻布局型的投资、基础性研发等，需要政府保障；另一种是引导型的投资，政府的投资“四两拨千金”，主要是引导市场，如部分初创期的投入等；还有一种是环境营造型的投资，如部分公共技术平台等。

总之是“市场失灵”的领域，政府一定要以适当的方式介入，保障创新生态系统的形成和良性运转，这应该是上海加快建设全球科创中心的重要内容。另一方面，政府还要通过适当的公共政策引导社会的投资，主要是两大块：一是通过 PPP 的制度设计，引导社会资本投入公共产品和公共服务领域；二是通过宏观政策设计，引导社会资本更多地投向能够形成经济增长点的领域。

3、创新经济“增动力”

创新要真正成为经济发展的主动力，使上海真正成为创新驱动型城市经济体，这应该是未来上海追求的重要战略目标，“十三五”更多的是一个蓄势期、培育期、成长期，甚至是“试验期”。这方面政府的作用将更多地体现在公共政策的引导上，财政政策、土地政策、产业扶持政策等向能够形成创新经济的重点领域倾斜，在“十三五”规划中可以重点从以下三个方面予以体现：一是能够创造“新消费”（如文化消费、信息消费、健康消费等）的新产业领域，应有聚焦的鼓励性引导性政策。

二是激发企业创新活力、企业家才能发挥和人力资源价值体现，应有一揽子激励性保障性政策。三是形成与创新相适应的市场环境，应有针对各种创新服务型行业（包括创新金融、科技服务、中介服务、孵化器服务等）的系列鼓励政策。同时，适应创新经济的发展要求，政府公共政策的引导不仅包括“主动出手”，还应该包括“主动收手”。

4、负面清单“调产业”

“十三五”上海经济发展转型，更多地体现在产业模式、土地模式、空间模式、人口模式、能源模式、环境模式等的综合平衡，任何一种平衡状态都需要考虑多元要素之间的相互作用，而产业发展模式可以视为其中的关键变量。而政府通过设置“负面清单”定出产业调整的“基准底线”，可以在“十三五”规划中予以明确，并通过实践不断探索加以规范和完善。

可考虑三个层次推进：第一，以能耗、环保指标定最低基准。这方面上海已有很好的基础，2014 年《上海产业结构调整负面清单及能效指南》已编制出台，“十三五”期间可进一步落实操作，结合能源平衡的要求，进一步跟踪调整相关指标。

第二，加入土地价值因素。在部分园区中已经开始探索，但目前只能作为参考因素，不具有刚性约束。“十三五”期间结合土地减量化和工业用地减量化的约束要求，可以积极探索操作方案。

第三，进一步加入区域价值因素。即不同的区位有不同的土地价值要求。这里需要综合考量的因素较为复杂，难以简单量化。“十三五”时期可以鼓励有关园区开展相关试点。