

上海对标提升综合性国际城市

排名问题研究¹

王丹¹ 彭颖¹ 周海蓉²

(1. 上海市人民政府发展研究中心 200003; 2. 上海发展战略研究所 200032)

【摘要】: 针对上海在综合性国际城市排名中的比较劣势与突出短板, 上海应强化重点聚焦与系统推进有机结合, 静态改善与动态提升有机结合, 扬长补短, 从更大范围、更宽领域优化提升上海的营商环境。

【关键词】: 国际城市排名 城市发展 营商环境

【中图分类号】: F127. 51 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1005-1309 (2020) 01-0039-006

一、上海对标提升综合性国际城市排名的意义和方法

(一) 对标提升排名的意义

GaWC《全球化与世界级城市名册》、科尔尼《全球城市指数》、日本森纪念基金会《全球城市实力指数》和普华永道《机遇之都》等权威综合性国际城市排名报告已成为国外城市战略规划、建设和发展的重要指引和参考。提升权威综合性国际城市排名对上海具有重要意义, 不仅有助于跳出世界银行《营商环境报告》指标体系, 从更大范围、更宽领域优化上海营商环境, 增强城市吸引力和营商软实力, 而且有助于发掘城市发展短板和比较劣势, 有针对性地“扬长补短”, 巩固和提升上海国际地位和竞争力, 更好地代表国家参与国际竞争。

表1 世界银行营商环境报告与权威国际城市排名报告的评价视角

报告	研发出发点	评价视角
世行报告	提升企业感受度	政府与本国中小企业的直接互动关系
森纪念财团 GPCI	揭示城市综合实力的构成要素	城市吸引世界各地的人、资本和企业的综合能力
GaWC 报告		城市与世界城市网络的融合程度
科尔尼 GCI		城市全球化影响力
普华永道《机遇之都》		城市发展程度和未来机遇

(二) 对标提升排名的方法

¹作者简介: 王丹, 经济学博士, 上海市人民政府发展研究中心城市处处长。彭颖, 经济学博士, 上海市人民政府发展研究中心城市处副调研员。周海蓉, 经济学博士, 上海发展战略研究所副所长、副研究员。本文参与撰写人员: 柴慧、谷金、刘学华。

近两年，上海通过目标化、任务化和责任化的工作安排，对标提升世行报告排名，取得了显著成效。之所以能采取这种工作思路和方法，关键在于世行报告指标具有稳定性、客观性和横向可比性等特点。世行报告自发布以来，其评价指标很少增减；同时，指标主要考察十大领域的政府服务流程、时间、成本等，不仅数据来源于企业调查问卷，客观反映了企业真实感受，而且数据具有标准化特性，本身就能表现出优劣，便于横向比较。

相比较世行报告，综合性国际城市排名报告的指标体系具有明显不同的特征：一方面，综合性国际城市排名报告的价值导向是指引城市发展规划和自我演进，因而其指标具有动态调整性，根据对象城市发展阶段的整体变化对部分指标适时修订或增减。例如，为了突出从业人员对工作空间需求日趋多样化的特征，以及国际城市高端服务业发展新态势，2018年日本森纪念基金会《全球城市实力指数》报告，将“经济”板块中原来的“办公面积”“服务业企业职工人数”指标，更改为“工作地点选择的多样性”“商务服务业的从业人数”指标；另一方面，综合性国际城市排名报告着眼于城市实力、影响力和竞争力的发展全局，因而其指标具有综合性、宏观性等特点，部分指标间相互交叉、互相影响，而不像世行报告各指标间较为独立。例如，日本森纪念基金会《全球城市实力指数》报告中，“文化”板块的“文化创作环境”与“文化产品出口额”之间；“经济”维度的“工资水平”与“优秀人才资源的可获得性”之间；“交通”板块的“国际贸易流通规模”与“经济”板块的“经济自由度”之间等具有较强相互关联性。此外，综合性国际城市排名报告的指标数据主要援引公开统计数据或已有报告数据，且多以标准化后的打分或排名形式呈现，有较大的主观判断因素，数据绝对值本身没有优劣之分，样本城市间只大致可得到位序上的差距，而无法准确、直接地进行横向比较。可见，综合性国际城市排名报告指标的稳定性、独立性和实践性均弱于世行报告，难以简单目标化和任务化。

鉴此，提升综合性国际城市排名不能简单地套用对标提升世行报告排名的思路方法，需创新思路方法：一是明确对标报告，即选择一个或两个权威综合性国际城市排名报告进行重点对标，而不是对标所有的综合性国际城市排名报告，以确保目标明确性；二是聚焦关键指标，即从重点对标报告中选择稳定性较强、数据较为客观、易推进实施的，且上海排名相对落后的指标作为重点对标提升的关键指标，以确保对标有效性；三是强化政府作为和政策引导的有机结合。鉴于指标较为综合和宏观，在推进关键指标改善中，要充分调动各方积极性，强化政府行政推动作用和政策引导作用的有机结合，以确保对标提升取得实效。

二、上海对标提升综合性国际城市排名的重点和突破口

（一）重点对标日本森纪念基金会《全球城市实力指数》和 GaWC《全球化与世界级城市名册》

综合分析各种权威综合性国际城市排名报告，研究认为，可将日本森纪念基金会《全球城市实力指数》和 GaWC《全球化与世界级城市名册》作为上海对标提升的重点报告。原因有三：

一是两份报告的评估逻辑契合上海建设卓越全球城市的愿景目标要求。两份报告均以提升城市在全球城市网络体系中节点地位，增强全球城市综合实力、竞争力和影响力作为评估逻辑基础，与上海未来发展的愿景目标一致。同时，东京是上海全球城市建设的对标对象，而《全球城市实力指数》报告是东京市政府规划东京未来发展的重要参考依据。

二是两份报告的评估指标覆盖了其他排名报告的指标内容。综合来看，两份报告的指标分别涉及了经济表现、研发创新、设施便利度、人文交流、宜居性、交通连通性和网络联通度等领域，既有“硬”的方面，也有“软”的方面，指标广度上覆盖了其他排名报告指标，指标深度上“软硬兼顾”，较其他排名报告更为深入。

三是两份报告的评估数据构成中调查数据比重相对较高，能在一定程度上及时反映出提升改善工作的效果，反馈薄弱点，明确持续对标提升的方向。

² ①原文表述为商务支持服务业，包括法律、咨询、广告、组织管理等领域，这与我国产业分类当中的商务服务业基本一致。

《全球城市实力指数》报告采集的数据中有 14%源于 调查数据，该比例大大高于普华永道的报告（3%）和 科尔尼的报告（其数据全部来源公开数据）。GaWC 《全球化与世界级城市名册》中的“网络联通度”取值 源于编制组对跨国生产性服务企业的调查。

（二）上海对标提升国际综合性城市排名的突

1. 上海排名的表现。在日本森纪念基金会 《全球城市实力指数》报告中，上海的排名稳步提 升，从首版（2008 年）的第 25 名提升到 2017 年的 第 15 名。但同时，受报告指标变动等因素影响，上海近些年的排名呈现一定幅度波动。特别是 2018 年 的排名较 2017 年大幅下滑 9 位，排第 26 名，为该报告发布以来的上海最低排名。

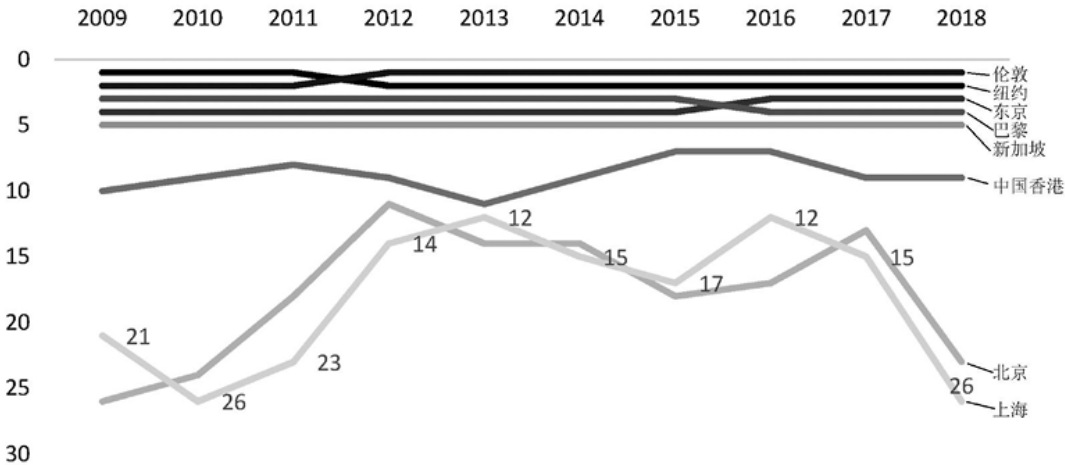


图 1 日本森纪念基金会《全球城市实力指数》中主要城市历年排名变化情况

从具体领域看，在日本森纪念基金会《全球城市实力指数》报告中，上海不同领域的排名呈现明 显分化：一是“交通”板 块的排名一直处于全球领先 地位，2018 年列全球第 4 名。二是“经济”板块的排名稳步提升，2017 年列全球第 5 名，但由于板 块指标的调整，2018 年的排名出现大幅下滑，降至第 16 名。三是“研究开发”“文化交流”板块的排名始终 处于中游水平， 2015—2018 年始终在第 17 名上下 徘徊（样本城市总数为 44 个）。四是“居住”“环境”板块的排名处于落后状态，甚至出现 下滑。2018 年，“居住”板块排名较 2015 年下滑了 8 位，列第 30 名；“环境”板块排名较 2015 年下滑了 4 位，列第 43 名， 为倒数第 2 位。

在 GaWC《全球化与世界级城市名册》报告中，上海的排名从首版(2000 年)的第 23 名大幅提升至 第 6 名。但同时，2012—2018 年，始终在第 6~9 名 间徘徊，而纽约、伦敦、中国香港稳居前 3 名，北京 于 2016 年超过上海，并连续领先于上海。

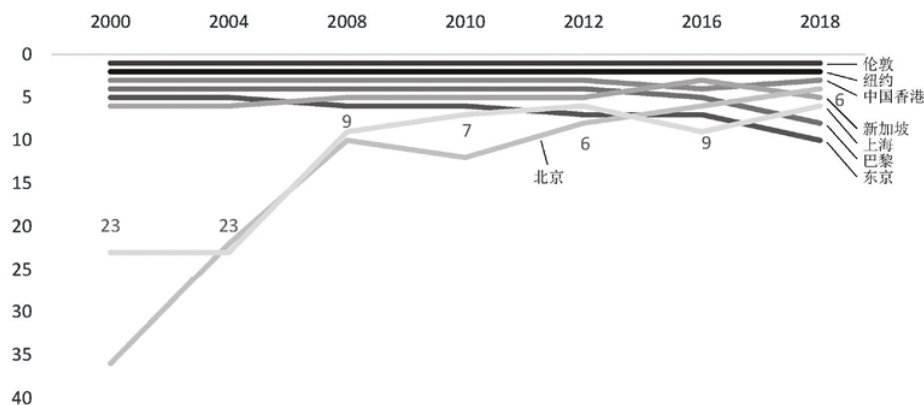


图 2 GaWC《全球化与世界级城市名册》中主要城市历年排名变化情况

2. 上海对标提升的重要方面。综合分析《全球城市实力指数》报告和《全球化与世界级城市名册》报告的指标体系及上海的排名表现，研究认为，上海对标提升综合性国际城市排名既要巩固提升已有优势领域，更要转化劣势领域补短板，特别是聚焦导致上海排名下滑或停滞不前的关键指标，精准发力，着力突破。从指标排名看，上海的优势领域主要表现在“GDP 增长率”“市场规模”“交通设施联通性”“网络联通度”和“劳动力总量”等领域。从劣势和短板来看，主要聚焦以下 5 个方面：

一是商务服务业发展水平。2018 年，“商务服务业从业人数”首次被作为《全球城市实力指数》的评价指标，替代原来的“服务业从业人数”指标。然而，相对于旧指标得分而言，上海的新指标得分较低，这是导致“经济”板块得分与排名大幅下滑的重要原因之一。同时，“高端人才获得难易度”得分一直在低位徘徊，而领先城市进步明显。

二是科研投入及发展水平。尽管近年来上海的“研究经费投入”指标得分稳步提升，但增幅较小，与排名靠前的城市差距不断拉大，甚至被部分新兴城市所超越。同时，“国际主要奖项获奖人数”（如诺贝尔奖、巴仁奖、克拉福德奖、奈望林纳奖等）、“世界顶尖大学数量”等指标得分较低。这均是“研究开发”板块排名难以提升的重要制约。

三是国际会议与人员交流。上海的“国际会议数量”“国际人口居住数”等指标得分久居低位，是“文化交流”板块的突出短板，制约了板块整体排名的提升。特别值得关注的是，近两年，上海在“艺术家的创作环境”“购物吸引力”等指标得分方面，与领先城市的差距被不断拉大，这也导致了整体板块排名徘徊不前。

四是城市生活高品质改善。“居住”板块一直是上海城市排名的短板，同时 2018 年“医生占总人口比重”指标调整为“心理健康风险”指标，上海在“从业者生活满意度”“心理健康风险”等指标表现欠佳，且部分新指标的得分均较旧指标大幅减少，致使“居住”板块的整体排名不升反降。

五是减排与循环经济发展。在“环境”板块的指标表现方面，上海的排名一直处于落后状态，其中“二氧化碳排放量”“废物循环利用率”等指标是制约“环境”板块上海排名提升的重要因素。同时，2018 年，“ISO14001 认证的企业数量”指标调整为“气候变化做出的承诺”指标之后，上海由于新指标得分下滑，进而导致“环境”板块整体排名下滑至倒数第 2 名。

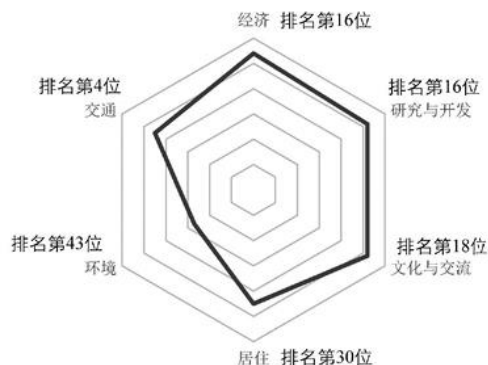


图3 上海在2018年《全球城市实力指数》报告中的分领域表现情况

三、上海对标提升综合性国际城市排名的对策建议

针对上海在综合性国际城市排名中的比较劣势与突出短板，上海应强化重点聚焦与系统推进有机结合，静态改善与动态提升相结合，扬长补短，从更大范围、更宽领域优化提升上海的营商环境。

（一）大力改善商务服务业发展环境，着力提升商务服务业能级

上海商务服务业占全市增加值的比重不足5.8%，^③落后于纽约、伦敦、东京等国际大都市水平。其中，最主要的制约因素是优质人才供给不足、发展环境薄弱、开放程度不高。因而，目前我国服务业全面开放的大背景下，一是实施商务服务业优质人才供给倍增计划。一方面，大力吸引境外商务服务人才，实施境外商务服务人才的资格认证，率先在自贸试验区允许境外专才参加我国相关职业资格考试，在自贸试验区内执业，在条件成熟的情况下，从自贸试验区向区外复制推广；另一方面，实施商务服务人才的税收支持计划，多渠道降低商务服务人才的综合税负水平，保障商务人才的引入。二是着力优化商务服务业的发展环境。一方面，强化税收政策的调整引领作用，鼓励制造业实施服务外包，在推动制造业高质量发展的同时，壮大服务外包产业；另一方面，深入推进商务服务业的对外开放，降低市场准入门槛。深入贯彻落实我国服务业开放政策，进一步简化商务服务外商投资审批审核流程。此外，加强商务服务业的行业自律，制定行业标准规范。

（二）促进企业加大科研投入力度，不断增强科研机构科研成果的显示度和影响力

一是强化企业科研投入的主体作用。目前，上海全社会研发投入占GDP比例已达4%，连续7年保持增长，但企业研发投入水平偏低。据《2019国际科技创新数据洞见》^①显示，上海企业研发投入水平在报告选取的纽约、伦敦、东京等全球20个热点城市中处于较后位置。为此，要进一步加大企业研发费用加计扣除政策的落实力度，强化科创板对科技与金融融合的支撑和纽带作用。二是大力增强在沪科研院所的科研能力。推动在沪高校依托“双一流”建设，重点打造一批世界一流学科和高水平特色学科群。实施基础研究领域青年教师引育工程，加大科研经费、薪酬水平、国际进修等支持力度，促进集聚具有国际水准的学术人才。提高对科研人才申请国际奖项的资助和配套补贴力度等，鼓励科研人才提升学术论文在国际权威期刊发表的比例和国际奖项的申请、获取比例，提升科研成果的质量和影响力。三是着力推进共性技术研发等科技服务平台的市场服务功能，大力推进科研服务机构的市场化改革。

（三）强化国际文化交流交往，着力提升国际会议、论坛等平台的层次水平

³ ①2017年上海统计年鉴显示，上海租赁和商务服务业生产总值占比为5.8%。

目前，上海的国际会议数量仅为巴黎的 32%、伦敦的 34%，^②外国人口数占常住人口的比重仅为巴黎的 3.7%、伦敦的 3.4%。^③因而，上海须着力提升国际文化交流交往的量级和能级，大力吸引外国人口来沪工作或旅居。一是积极发挥进博会、工博会等国家级展会的效应，利用其专家库、国际企业库以及国际联系渠道等资源，谋划和举办系列具有国际影响力的国际会议，如“北外滩全球国际航运中心峰会”等。继续实施和扩大“上海会议大使”计划，并逐步制度化和规范化。二是积极争取具有国际影响力的国家级会展在上海举办，聚焦上海承担的国家战略使命，通过强化部市合作，积极引进“可持续发展论坛”“中国发展高层论坛”等国家级会议或论坛在上海举办。三是着力提升上海举办的国际会议或论坛的能级，强化其后续效应的挖掘。按照国际化、专业化、市场化等原则，提升“全球城市论坛”“市长咨询会”等会议国际影响力，高水平办好“花博会”“滴水湖论坛”等国际会议，充分发挥会议后续效应，以会议或论坛为纽带，激发“公共外交”功能，提升城市影响力。此外，营造对外籍人士具有吸引力的工作生活环境。实施在沪外籍人士的居住环境满意度调查，推进在沪工作、旅居的外籍人士的公共服务保障计划，根据外籍人士的工作、生活环境的相关诉求，进一步增强国际学校、医疗等公共服务供给，打造一批具有国际风情的特色社区。

（四）强化公共保障服务的有效供给，着力优化城市人居环境

结合居民对生活环境、生态环境的诉求，针对上海的薄弱领域，着力推进：一是建立健全社会心理服务体系。拓展重点人群心理咨询服务的覆盖面，积极推动开展针对创业人群、失业人群、再就业人群等不同劳动力人群匹配的心理咨询服务，强化心理健康咨询点建设，实施“送心理服务进楼宇”工程等。二是针对性地强化在沪从业人员的住房保障。增加可负担住房的供给与覆盖面，增加中心城区中小套型公租房比重，推进建设集体宿舍类的公租房，加快非居住存量房屋改建租赁住房步伐，实施梯次性的旧住房改造计划。适时发布租赁住房指导价，提高租金透明度。三是实施过渡性的人才生活援助计划。推出保健储蓄、保健基金等人才医疗金融支持品种，扩大公有产权房、公租房对人才保障的覆盖面。

（五）大力提高资源的循环利用水平，强化城市环境质量改善的区域联动

一方面，提高废弃物循环利用率。深入推进垃圾分类管理制度，建立居民资源回收“绿色账户”，开展常态化的垃圾处理专业人员培训项目。强化末端资源化利用水平的提升，促进资源化利用的技术创新、产品创新，打造资源再利用或循环经济产业园，加大对资源回收企业的补贴、退税等政策扶持。另一方面，大力改善区域水、空气质量，完善区域监测数据信息共享平台，优化长三角区域水、空气环境联防联控。推进区域产业绿色发展和区域生态廊道建设。

（六）构建与综合性国际城市排名机构的常态交流机制

促进排名机构对上海指标信息的准确把握，减少样本数据局限或主观因素等对排名的影响。及时了解排名机构对报告指标的调整动向，以便上海超前布局。此外，积极推出上海版城市发展指数，合理地反映出我国城市发展的特殊性和成长性。

⁴ ①上海科技创新资源数据中心联合爱思唯尔共同发布。

②相关比重根据《2017年ICCA最新协会会议排名》计算所得。

③2016年法国国家统计与经济研究所的研究显示，居住在巴黎的居民中有20%是外来移民。据2016年人口普查，大约有21.8%的伦敦居民出生在欧盟以外地区。为增强可比性，特选取上海2016年数据，即根据《2017年上海统计年鉴》，2016年在沪外国常住人口占全市常住人口的比重约为0.73%。