

“十四五”时期中国发展环境与 上海重大发展思路

李国庆¹

(中国社会科学院 北京 100732)

【摘要】: 上海人口规模、土地资源、生态环境底线制约带来的发展瓶颈日趋显著,城市容积率超过日本东京都的水平,难以通过城市更新实现空间扩容。上海城市发展应实施“巨域驱动”战略,即建设高铁导向的核心城市合作轴,形成上海市区、上海“1小时高铁通勤圈”“90分钟商务圈”圈层式国际大都市网络体系,提升国际产业链分工水平,降低综合交易成本和生活成本,举长三角巨域之力驱动上海全球城市建设。

【关键词】: 高质量发展 长三角一体化 全球城市 “十四五”时期

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)06-0005-011

一、“十四五”时期上海高质量发展面临的国内外环境

(一)国际环境变化

1. 借助世界制造和贸易中心与金融和法律中心严重分离的矛盾,加速建成全球领先的国际金融中心。当前,世界制造和贸易中心进一步转至亚太,而金融和法律中心仍然留在大西洋两岸。20世纪后半叶,主要得益于人力资本优势,日本、亚洲四小龙和中国大陆制造业先后腾飞。21世纪以来,中国珠三角和长三角制造业升级走强,形成全球最完备的产业链,而东南亚和印度成为中低端制造业转移的新中心。美国和欧洲制造业规模下降,且美国国内的制造业中心从大西洋岸向太平洋岸转移。世界制造业重心转至亚太且比重持续增加,世界商品贸易重心也相应地从大西洋两岸转移到亚太地区,且比重仍在继续增加。

两个中心的分离严重增加了国际经济交易成本,形成巨大矛盾。以融资为例,世界领先的证券交易平台在纽约和伦敦,亚太地区大型制造和贸易企业在这两个金融市场融资遭遇多重困难。由于文化和制度背景差异以及地理距离等多重障碍,投资者和企业之间存在严重的信息和信任成本,导致这些企业缺乏多轮有效融资的机会。再如,世界领先的海事商事争议解决平台在伦敦,亚太地区海事商事争议到伦敦解决需要额外成本,文化观念等差异也使得亚太地区天然处于不利地位。

在这样的背景下,作为亚太地区世界制造和贸易中心城市,上海应借助两个中心融合的客观需求动力,加速建成全球领先的金融和法律服务中心。一是参考纽约和伦敦证券交易所规制经验,开通境外企业在中国上海证券交易所上市融资渠道,以便吸引亚太地区优质企业资源,调动国内国际资本。二是设立资本自由进出和货币自由兑换的特殊管道,减轻国际资本来华的疑虑。三是建设信息流通特区,提供足够的通信和信息交流便利条件。四是建立包含外籍法官在内的商事海事特别法庭和特别仲裁机构,减轻境外企业对中国司法公正性的猜疑。

作者简介: 李国庆,社会学博士,中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员。

基金项目: 上海市决策咨询研究重点课题(编号 2019-B-08)。

2. 借助欧美反一体化潮流与国际和区域一体化需求的矛盾, 建成全球领先的多层次一体化平台。21 世纪以来, 欧美反全球化和反区域一体化倾向明显, 主要基于两方面原因: 一是全球化和区域一体化损害了欧美发达国家劳动阶层的经济利益; 二是移民问题挑战了欧美发达国家主流人群的社会安全利益。然而, 就经济社会发展规律而言, 全球和地区一体化存在巨大的潜在收益, 关键是针对商品、资本、劳动、服务和规则等不同要素采取适当的流通治理措施。不同国家和地区之间, 资本市场一体化程度通常高于劳动市场一体化程度, 商品市场一体化程度通常高于服务市场一体化程度, 而规则的一体化程度则最为困难。一体化的总体效益随着经济社会发展水平而提高, 但效益分配中往往存在相对受损人群, 需要有适当的缓冲机制。

利用欧美国家反一体化潮流造成的全球和区域一体化需求空间, 上海应加速建成全球领先的多层次一体化平台。一是加速人民币国际结算平台建设, 加大对新兴经济体资本的吸纳力度。二是加快商品转口贸易平台建设, 增强贸易枢纽地位。三是把城市社会服务从户籍基准向居民基准转变, 分层次全方位吸引全国、亚太地区和全球范围的高端人才。四是借鉴社区治理和服务的国际经验, 增加居民生活服务弹性和灵活度。

3. 借助发达国家高技术壁垒与中国科技发展需求的矛盾, 加速建成全球领先的科技创新中心。冷战结束后, 欧美发达国家形成瓦森纳机制, 对中国和伊朗等国进行技术出口限制。近年来, 中国通过 3 种机制在相当程度上打破了瓦森纳机制的束缚: 一是中国企业直接购买发达国家高科技企业的受限先进技术; 二是中国一些机构通过在发达国家进行技术研发合作获得受限先进技术; 三是中国一些机构通过国际科技交流间接获得受限技术。

中国的发展对科技创新具有强烈的需求。一是大型私有企业有强烈的科技发展需求, 在劳动力成本上升、投资拉动疲软和市场空间萎缩三重压力下, 大型私有企业只有依靠科技驱动才能获得可观利润。二是创业者群体有强烈的科技创新需求, 其获得高额利润的最重要源泉之一就是新技术及其产业化。三是科研机构有强烈的科技发展需求, 希望在国际科技竞争中立于不败之地。

上海应加速建成全球领先的科技创新中心。一是进行增值税折变所得税的改革试点, 对经营规范且研发投入较大的私有企业进行自愿税种改革, 支持这些企业更积极提高研发投入。二是借鉴美国加州相关法律, 在知识产权和创业积极性保护之间寻求良性平衡, 有效刺激创业者群体开发新技术或将新技术产业化的积极性。三是利用长三角产业链优势和科研机构优势, 进行国家重大科技项目联合攻关。四是建立灵活的高科技人才特区政策, 吸引全球高端科技人才在华从事科技研发。五是借鉴美国国防部先进研究项目局的经验, 通过同行评议确定高端青年科研团队, 给予一定规模的无条件资金支持, 鼓励真正具有创新性的研究。

4. 借助美国收缩国际义务与中国国际安全需求上升的矛盾, 加速建成全球领先的国际经济社会合作中心。自特朗普就任总统以来, 美国不断主动减轻国际义务, 甚至不惜在一些领域和地区放松军事安全与经济合作主导权。其目的具有比较广泛的国内民意基础: 一是减轻美国国力消耗; 二是攫取国际利益。

中国国际政治经济安全需求日益上升。一是中国与境外之间企业和人员相互流动不断加大, 政治经济安全需求相应增长。二是美国在中亚中东等高风险地区收缩国际安全义务, 中国“一带一路”等海外投资项目的地区安全风险加大。三是中国与美欧经济技术竞争加剧, 需要更均衡的市场布局。四是中国产业升级之后, 需要及时调整与发展中国家的经济合作关系。这就要求中国更深入地了解各国国情, 加强与各国社会力量的合作交流, 全面形成国际经济社会合作机制和平台。

上海应借助美国收缩国际义务的有利时机, 立足满足中国日益上升的国际政治经济安全需求, 合理利用国际多边机制, 加速建成全球领先的国际经济社会合作中心。一是建设社会组织管理特区, 鼓励从事国际经济合作的国内外非政治性社会组织在上海注册登记、开展活动, 形成这些组织的多边交流中心。二是建设国别研究和国际文化交流平台, 形成国际经济合作的信息中心和高端文化活动中心。三是建设重要国际组织经济事务高峰磋商的会议中心, 增强国际顶级经济社会精英对上海的认知, 吸引他们到上海投资生活。四是建设国际流动人口安全保障和社会服务试验区, 形成国际流动人口综合服务合作中心。

(二) 国内环境变化

中国经济社会发展所处阶段具有以下特征：一是全面小康初步实现，开始向富裕社会过渡；二是迈过中等收入陷阱，跻身高收入国家行列；三是工业化基本完成，开启后工业化时代；四是城镇化持续推进，由中期转入后期阶段；五是松散城市群逐渐向紧密型城市群演变。社会发展阶段特征在经济领域表现为：经济增速将持续缓慢下降，创新对经济增长的贡献份额不断增加，服务业在国民经济中的比重快速攀升，国内消费市场的重要性日渐凸显，区域经济的发展版图基本形成。

在新起点上中国将面临更大的挑战：一是中国面临全方位的大转型。从追求发展速度转向追求发展质量，从追求经济发展向追求经济政治社会文化生态全面发展，从追求城市引领、东部沿海引领发展到城乡融合、城市群发展。二是中国面临更严格的约束条件。人民群众对美好生活的向往和对社会福利的要求逐渐增强，对土地、水等自然环境的需求由软约束逐渐成为硬约束，能源逐渐成为绿色发展的瓶颈，人口老龄化、劳动力不足将逐渐成为发展制约因素。三是中国发展从模仿学习到引领拓荒。从学习西方发展经验、引进西方先进技术、模仿西方管理经验，到中国面临西方社会没有过的新情况、新问题，西方技术封锁与中国自身技术发展瓶颈，迫使中国在部分技术领域需要自我突破、自主发展。后发优势逐渐丧失，需要在技术创新、管理创新、制度创新等方面寻求新的突破。

“上海城市规划 2035”提出“迈向卓越全球城市”的发展目标，是历史的必然和国家的期许。上海有着对外开放的历史和传统。开埠百年来，上海一直是中国对外开放的窗口，为中国改革开放吸引外资和技术、对外贸易、人才流动做出了重要贡献。上海外资企业数量多，全球 500 强企业几乎都在上海设有办事机构，这在中国城市中遥遥领先。相比于深圳，上海国有企业底子厚、实力强、历史悠久，在国家重大科技创新、体制改革、产业升级等多个领域发挥着重要作用。深圳作为改革开放后兴起的城市，形成了以中小企业、民营企业为主的创新创业文化，表现出野蛮生长的创业环境。上海则是在政府规划下以大中型国有企业和外资企业为主导的攻关式创新，是以完成党和国家赋予的使命为己任的集中攻关突破。

（三）面临的机遇和挑战

1. 国际环境变化带来的机遇和挑战。

与全球领先城市相比，上海具有 3 个优势：一是具有明显的土地资源优势。中国与欧美发达国家城市规划和管理制度存在巨大差别。伦敦和纽约等国际大都市通常自身土地面积较小，即使带动形成较大规模的周边城市区域，也难以在周边规划中形成有效的土地资源协调。这些国际大都市通常全域都属于城市土地，缺乏城市发展所需要的农村土地供给储备。上海拥有明显的土地面积优势，进行必要的土地政策变更就可以取得丰富的潜在土地资源。二是具有明显的制造业支撑优势。上海不仅拥有长三角工业带支撑，还可以利用自身优势，进一步把华北和珠三角工业带纳入整合范围，带动中国产业链作为整体加入国际贸易中心建设过程。随着中国人口老龄化、劳动成本上升等因素的约束，上海制造业支撑需要通过产业升级等后续措施加以维护。三是上海与伦敦和纽约相比，具有明显的政治包容性优势。

与全球领先城市相比，上海亦存在一些劣势。一是具有明显的要素流动劣势。二是具有明显的企业总和税负率劣势。根据世界银行的排名，中国（北京和上海）企业总和税负率达到企业利润的 68%，列全球第 131 位，而美国企业总和税负率是企业利润的 44%，列全球第 36 位，两者差异明显。三是具有明显的规则兼容劣势。四是上海吸引和配置全球资源的能力有待提高。上海的全球城市地位高度依赖国内资源，而伦敦和纽约提供全球性资源配置平台，能够调动全球高端资源，吸引国际顶级企业特别是全球顶级金融服务企业。五是上海吸引国际经济和社会精英的能力有待提高。

2. 国内环境变化带来的机遇和挑战。

“十四五”时期，上海发展面临重大机遇。一是全国经济转型升级有利于上海持续发展。全国经济增速稳中略有调整，但由于转型升级的作用，经济发展质量将有所提高，为上海这一全国性城市的金融和商业发展注入更大活力。二是长三角一体化将进一步增强上海的区域核心地位。上海人口总量将保持相对稳定，更高层次、更高收入的人群比例将有所提高，对区域资源的集聚

能力将进一步增强,这为上海的发展带来蓬勃动力。三是国家重大战略或任务承接平台功能成为上海发展的助推器。上海将继续充当国家重大战略或任务的承接平台,除了“三大任务,一项平台”外,还有G60科创走廊建设、区域性国资国企综合改革试验基地等,这不仅为上海体制改革和政策调整提供了支撑,而且为上海强化区域龙头地位奠定基础,将有力地促进上海制度建设和城市功能提升。

必须看到,上海也面临着挑战。一是上海面临城市中年危机。相比深圳、杭州,上海城市发展负担较重,求稳求安,缺乏拼搏精神。众多巨无霸企业无形中挤压市场创业空间,易形成天然的垄断现象。二是上海面临老龄化危机。上海是中国最早进入人口老龄化社会的城市,也是中国人口老龄化程度最高的超大型城市。上海老龄人口呈现出外来老龄人口增速快、65岁及以上老龄人口增量大于新出生人口、80岁以上老龄人口比重增速快的特点。三是各类资源呈现国内外双向直线流动特征,尚没有形成全球多维网状结构。上海“引进来”和“走出去”的功能较强,但第三方服务能力较弱,还无法有效充当全球经济金融活动平台的角色。四是国内大城市竞争激烈,上海“五大中心”功能受到削弱。上海金融中心功能受到北京、深圳等全国金融中心,南京、杭州等区域金融中心的激烈竞争。腹地型、货物为主的航运贸易模式,使上海仅成为主要服务于长江经济带的全国特大航运贸易中心之一。商务成本过高,使上海只适合国家大型攻关项目的科技创新,而市场化的大众创新力不足。五是当前发展阶段的新特点不利于上海功能的快速提升。中国经济增速在“十四五”期间将呈现逐渐降低的趋势,这将制约上海生产性金融服务业和商务服务业的快速发展。伴随产业结构的升级,制造业及其进出口贸易额在国民经济中的比重也会降低,这对上海航运贸易发展也会相应带来阻抑效应。而国民经济扩展速度的减缓,加之长久以来企业偏高的中间税费对利润的侵蚀,企业的赢利能力将再度降低,这也不利于证券市场等直接金融的发展。全国金融中心、科创中心、总部基地的布局一旦形成,上海提升相关功能的难度将进一步增加。

二、“十四五”时期上海经济发展水平预测

(一)中国经济发展水平预测

“十四五”时期将是中国由“中高速”增长阶段向“中低速”增长阶段的过渡时期。随着人口红利的消失,依靠劳动力队伍不断壮大的横向式发展不得不转为更多依靠产业升级的纵向式发展。中国高端技术产品的发展将面临来自国际寡头的强力竞争,部分劳动力密集型产品则会不断受到来自后发国家的挤压。因此,从中长期来看,中国经济增速不断降低将是趋势性的,但降低速度将是缓慢的。

一是劳动力总量和结构约束。“十四五”时期,全国劳动力供给总量减少,从而会导致各产业的劳动力供给约束。中国15~60岁劳动年龄人口从2011年开始转为下降,不过直到2018年,全国就业人口才转为下降,2019年1—9月城镇就业人数也开始由升转降。2011—2017年劳动年龄人口下降而就业人口增加,是以劳动参与率的不断增加为代价的;随着劳动参与率的提升趋缓,未来就业人口将逐渐与劳动年龄人口同步下降。2019—2024年,估算上海劳动年龄人口将每年分别下降0.76、0.43、0.47、0.68、0.36和0.06个百分点。

二是产业转型效率约束。2013年开始,第二产业就业人口就已经开始减少,第三产业就业人口更大幅度增加,由于二、三产业人均产出比一般维持在1.3~1.5之间,就业人口结构在二、三产业之间的转移无疑会降低经济增长率。第二产业就业人口的减少和第三产业就业人口的增加是逐步发生的,每年影响二、三产业总增长率将不超过0.05个百分点。产业结构转型是一种增长约束,2019—2025年,估计影响经济增速下降约0.35个百分点。

三是国内外需求约束。由于国际贸易不确定因素上升,中国高端产业再升级面临天花板,劳动力密集型产品逐渐丧失竞争力,出口增长将呈现放缓之势。从消费看,由于劳动力总量减少,家庭负债高企和预期支出增长,以及人口老龄化伴随的消费降级,消费增速也将逐渐放缓。从投资看,由于国际国内市场疲软,制造业投资将稳中有降,在房价高企的情况下投机性需求减少和刚性需求受到抑制,房地产投资增速将逐渐呈现降低之势,2025年之前很可能陷入负增长通道。不过,由于政府有能力通过宏观调控稳定投资,社会总投资不会出现大规模下滑趋势。总体而言,2019—2025年,我国社会总需求增速将逐渐放缓。

综合供给与需求两个方面,如果没有较大强度的国内外意外因素冲击,“十四五”末期全国经济增速降至 6.0%以下将没有悬念,大概率运行在 5%~6%区间。

(二)上海产业发展状况预测

“十四五”时期,上海产业发展面临着重大机遇,同时也有较大的不确定性因素存在。机遇主要有:

一是高科技产业替代传统工业的能力逐渐增强。从全国看,尽管工业增加值增速总体下滑,但高科技产业增加值增速仍维持在 10%以上。尽管受全国发展环境和减量发展的影响,上海传统工业增长乏力,甚至可能转入负增长,但随着上海“科创中心”功能定位的提出,以及科创板的落户、G60 科创走廊规划的出台,上海高科技产业将获得新的发展机遇,高新技术产业比重也将逐渐提高,将能有效抵冲传统工业增速的回落。

二是金融保险业将获得更大的发展机遇。科创板舍深圳而落户上海意义深远,意味着上海作为金融中心的功能进一步得到确认和强化。随着经济转型,货币供应量及由此带来的存款总量增速会有所减少,但直接融资和个人理财产品会进一步蓬勃发展,上海金融中心地位将会增强。另外,资本项目开放、人民币国际化、部分金融业外资股比放开等政策措施将逐渐落地,成为刺激上海金融保险业快速发展的重要因素。

三是贸易航运相关产业增速放缓但功能持续强化。随着中国经济转型,对外进出口贸易增速将继续放缓,上海与贸易航运相关的产业发展速度也将有所放缓。尽管如此,由于贸易航运总量仍是增加的,同时贸易航运效率也会随着技术应用和体制机制改革而大幅提升,上海贸易航运在全国的份额将会进一步增加,功能也将继续强化。

四是城市能级的提升将有效促进上海商务服务业和总部经济的发展。长三角区域和长江经济带在“十四五”时期仍是全国最具经济发展动能的地区,上海作为该区域的龙头城市,仍将是企业总部办公和商务交往最优目的地之一。特别是,随着上海“五大中心”的陆续成型,城市能级进一步提升,营商环境持续改善,上海商务服务业和总部经济将持续获得快速发展。

上海经济增长面临的不确定性有:一方面,全国特别是长三角地区经济增速放缓,将减少对上海贸易、航运和金融等生产性服务业的需求;另一方面,上海工业中传统工业比重较大,传统工业经济增速的过快下滑将对上海经济增长形成较大压力。由此判断,“十四五”时期上海的经济增速将进一步回落。尽管如此,上海经济增速仍然有望略高于全国平均经济增速:一是上海服务业增加值在地区生产总值中占比较高,而服务业产出变动较工业更为平稳;二是尽管上海减量发展和限制人口一定程度上抑制了经济增长,但“十四五”时期全国劳动年龄人口也将逐渐减少,二者差距将缩小;三是上海战略性新兴产业的高速增长,将一定程度上对冲传统工业增速的下滑。

三、“十四五”时期上海高质量发展应重点关注的问题

(一)长三角地区产业空间布局的主要问题

一是产业同构问题依旧严重。长三角地区的产业分工同构度较高,并未形成细化的产业分工。其原因主要有两方面:一方面由于长三角地区的经济发展基础、资源禀赋以及产业发展环境极为相似;另一方面由于地区间为争夺有限资源,在出台产业政策时忽略了地区差异性,比如开发区政策。上海经济发展程度较高,现代化水平较高,有丰富的人力资本和资金支持,在发展知识和技术密集型的现代服务业方面有明显优势。

二是产业功能对接机制不够完善。正因为长三角产业发展同构化严重,各地从本地发展入手,在产业功能布局方面“各自为政”,忽视了本地产业在整个长三角区域发展中的结点作用,产业功能对接机制不完善。比如,长三角各地在“十三五”规划中确

定优先发展的产业基本围绕“战略性新兴产业”“现代服务业”，并没有考虑本地在整个区域内是否拥有产业发展优势，导致长三角在较多产业领域依然没有形成有效的分工合作机制。

三是产业要素流动不够畅通。一个区域的产业发展合理程度取决于产业要素互通。虽然相较于中国其他地区而言，长三角的要素分割程度较低，但在稀缺资源，比如高端人才等方面仍然存在地区分割的藩篱，行政手段干预性较强，阻碍了产业要素在地区间的自由流动，在一定程度上加剧了产业同构，不利于地区间的产业分工与协作。

（二）上海发展的重点问题

1. 催化城市潜力。

上海作为中国具有独特优势的城市，蕴含着诸多潜力，要努力促使这些潜力转化为城市发展的动力。

一是尽快促进直接金融业务机构在上海的集聚。北京将形成以银行等间接金融业务机构的集聚中心，而上海应形成以证券公司、基金管理公司、财富管理公司等直接金融业务机构的集聚中心。通过给予直接金融机构税收优惠、简化审批程序等手段，使更多国内外直接金融业务机构入驻上海。为促进直接金融机构的发展，通过国有企业体制改革、金融体制改革和税费体制改革，降低企业中间税费和增加企业盈余，提升权益类证券市场的投资价值，并逐渐提高直接金融活动的比重。

二是确立航运服务而不是航运业务作为上海航运中心的核心功能。航运业务将始终难以摆脱有限腹地规模的制约，而航运金融服务、航运信息服务、运输船只租赁业务等则面向全国甚至全球，发展空间将极大拓展。上海可对标伦敦，倾力发展与航运和海事有关的银行、保险、船舶经纪、法律、会计、船级社、出版等服务。上海发展航运服务业必须注重全球性业务，逐渐提高航运服务业在全球的比重，促进航运服务功能的有效提升。

三是避免国内贸易中心过度竞争，以效率而非规模为核心推动上海贸易中心建设。与航运服务业需要显著的聚集效应才能参与国际竞争不同，贸易服务更多是为了促进国内外商品的双向流动。因此，上海贸易中心建设要妥善处理与广州商贸中心的关系，避免此兴彼衰，两者都要具有服务区域和全国的功能。就当前而言，上海贸易中心建设的重点是提高贸易的自由度和便利度，同时适当吸引转口贸易，并将城市商业发展与贸易中心建设紧密结合。

四是通过长三角科创一体化促进上海科创中心建设。“科创中心”已成为上海又一重大功能定位，这一定位无疑是非常必要的。纽约、伦敦等顶级全球城市普遍遭受过金融危机和经济危机，饱受产业过度单一、经济社会运行波动过大的困扰，而“科创中心”将给上海实体经济特别是高科技产业的发展带来机遇。上海城市空间有限、人口规模控制和生产成本费用偏高等问题，会对上海高科技制造业发展产生抑制作用。应充分发挥长三角一体化和G60科创走廊的作用，上海承担科技研发和高科技制造功能，孵化和创业功能则放置在邻近区域，使之有效联动和无缝链接。

五是重点吸纳科技型和生产性服务业总部以提升上海经济中心地位。相比北京拥有众多世界500强总部企业，上海总部经济发展略显滞后。上海总部经济发展应更强调其功能性，通过创造更优营商环境，吸引外资企业和民营企业的总部或区域性总部入驻。同时，应将重点放在吸引科技性和生产性服务业总部方面，因为这些企业总部对人才和高端商务服务的要求都较为迫切，且能承受更高的运营成本。

2. 激发城市活力。

上海无疑是一个具有非凡活力的城市，但由于上海国有经济比重高、大中型企业占据主导地位等，经济运行机制不够灵活，加之上海房租成本、交通成本高企，上海创业创新的活力并不够强。应尽快推进区域型国有企业的混合所有制改革，更加重视改善

中小微企业的生存发展环境,采取必要措施降低城市运行成本,这对于激发上海的城市活力非常必要。

3. 打造城市魅力。

顶级全球城市莫不是大家心目中的旅游休闲游憩胜地,与之相比,上海许多方面都存在着需要提高的地方。应更加重视能够提供本地消费体验的文化产业发展,建设更多更美的标志性文化娱乐及休闲游憩设施,塑造品牌化大商业和市民化小商业交相辉映的消费环境,营造车水马龙和闲庭信步快慢结合的生活方式,持续提升整个城市的建筑美感等,这些都是打造魅力城市的应有举措。

4. 提升城市能力。

建设卓越全球城市,就必须在某些关键领域、特别是“五个中心”方面具有强大的功能和影响力。要提高城市的能力,就要尽力做大相关产业的规模,激发规模效应,同时又要提高发展质量,获取持续发展能力。这就要通过体制改革和现代科技提升服务效率,增强集聚国际国内两方面资源的能力。当前,金融和科创是上海迫切需要形成突破的领域。

5. 增强城市吸引力。

一个城市的吸引力体现在多个方面,包括对人才和消费者的吸引力,对产业和资源的吸引力等,但最重要的是对人才的吸引力。人才的范围也是多方面的,既包括金融、科创和文化等人才,也包括技术和创业等人才。一个城市对人才具有吸引力,将是促进产业和其他资源有效集聚的必要前提。较强的城市吸引力体现在多个方面,如城市生活环境、文化氛围、价值观念、包容精神等。

6. 形成生态建设带动力。

推进上海国家生态文明试验区建设,探索超大城市生态文明建设和生态文明体制改革实践。一是加快制度模式探索,推动试验区深化体制机制,尽快在重点领域形成一批制度成果,探索适合中国超大城市发展的生态文明建设有效模式。二是支持重大工程建设,在资源节约与循环利用、环境污染治理、污水垃圾处理等生态保护与修复领域谋划和实施一批示范带动作用大、效果显著的重大项目。三是做好经验总结和宣传推广,为构建超大城市生态文明制度体系奠定基础。

四、发展思路与对策建议

(一) 建设核心城市合作轴,巨域驱动上海全球城市

近年来,上海人口规模、土地资源、生态环境底线制约带来的发展瓶颈日趋显著,城市容积率超过日本东京都的水平,难以通过城市更新实现空间扩容。“十四五”期间,上海城市发展应实施“巨域驱动”战略,即建设高铁导向的核心城市合作轴,形成上海市区、上海“1小时高铁通勤圈”“90分钟商务圈”圈层式国际大都市网络体系,提升国际产业链分工水平,降低综合交易成本和生活成本,举长三角巨域之力驱动上海全球城市建设。

1. 对标东京,通过市场联动和制度联动推进空间联动。

东京形成了3层同心圆圈层:核心层是“都心”,包括千代田、中央和港区在内的“都心三区”,是国际经济贸易和国际金融核心区;第二层为“副都心”,以新宿为代表,分担国内商务管理功能;第三层为周边的埼玉、千叶、神奈川3县,对应全球化背景下外资企业入驻带来的空间需求。

从经济功能分层视角对比东京,上海全球城市的“都心”是浦东自贸试验区及其新片区,2013年起上海浦东新区作为中国自由贸易试验区,发挥金融中心、贸易中心等全球城市经济管理功能,2019年设立的新片区将建成具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。上海全球城市的“副都心”是上海虹桥商务区,它紧邻苏浙两省,处于长三角城市轴的关键节点,与周边主要城市的距离均在300公里之内,是服务长三角、服务长江经济带的国内商务活动管理中心。上海全球城市的“新都心”是苏浙皖的南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波5个城市圈。《长江三角洲城市群发展规划》提出构建“一核五圈四带”的网络化空间格局,发挥上海中心城市作用,推进5个城市圈同城化发展,形成区域合力,共同代表国家参与国际竞争,这一目标的实现有赖于上海圈“核心城市合作轴”的建立。

2. 健全上海全球城市建设新机制。

东京的中枢管理功能划分为全球管理、国内管理和区域管理3个层次。第一层为全球性主导产业管理部门,集中于都心地区,资本金规模越大,在都心选址的倾向性越强烈。第二层是国内主导产业管理部门,向副都心集中。第三层是承担区域经济与行政管理的部门,趋于向地方分散。除功能分化之外,地价、租金、建筑物的规模与办公设备、信息通信技术也改变企业对办公场所的要求。东京圈经历了都心、副都心和新都心的圈层式空间动态拓展,在共生理念和立法保障共同作用下,打造成为产业布局合理、交通网络便捷、制度设计统一的世界级城市群。借鉴东京圈经验,上海可采取以下对策:

一是以上海为龙头重塑长三角城市群经济地理新格局,加速要素自由流动。现阶段制约长三角城市群发展的瓶颈在于行政分割、市场分割和空间分割导致的要素空间自由流动限制,而破除这“三大分割”的关键在于同城化顶层设计和开放共生理念,统一制定新型基础设施规划,实现空间联动和产业联动,重塑经济地理,加速要素自由流动。实现协同发展的关键是上海合理有序疏解核心功能,做大做强城市经济空间。

二是以全球城市建设为主线布局长三角城市群。1980年代中期,东京圈为了回应全球化的需要在周边地区建立了新都心。上海的全球城市建设同样需要全球化发展视野和战略思维,建设承担特定功能的新都心。首先需要发展的是全球城市体系中最具特色的金融保险、不动产、信息通信、高端服务、科创研发与成果孵化等部门,实现由国家级城市群向世界级城市群的历史性跨越。

3. 上海全球城市的结构设计举措。

“十四五”期间,上海全球城市的标准布局有两大基本目标:创建业务核心城市,由“单中心”向“多中心”发展,布局“巨域驱动”;从保障上海对区域经济的配置力出发,深化以科创中心为引领的“五个中心”建设。

一是加速建设“高铁上的核心城市合作轴”。长三角有上海港、宁波-舟山港等国际港口,加上上海浦东、虹桥国际机场,应借助地理位置优势建设承担国际交流、国际物流、临空产业与会展中心等复合功能的未来型城市。上海可借鉴东京都环状超大城市结构计划,即围绕都心、副都心与新都心之间城市的交通流、物流、信息流主通道建设“核心城市合作轴”。加速编制长三角地区城际铁路网规划,把南京、杭州、合肥、苏州、宁波连为“高铁上的核心城市合作轴”,实现1小时通勤圈和90分钟商务圈,通过新型交通基础设施建设,巨域推动长三角区域联动发展。

二是发展极端制造业,扩展全球科创中心的核心功能。参照东京筑波科学城的建设经验与教训,推动张江科学城进一步功能提升及科创功能向临港科技城扩展,成为上海科创中心建设的重要载体、全球性科创部门集聚地。重点发展极大型、极小型以及极精密型的极端制造业,加上已有的大飞机、中核建、中车城市交通、中芯国际集成电路、微电子装备光刻机等产业项目基础,上海可占据全国极端制造业的制高点。一体化发展初期,合作城市轴的建设重点是以横贯沪苏浙皖的G60科创走廊为平台,深化上海—合肥—杭州科技创新中心建设。《G60科创走廊松江宣言》正是长三角地区科创驱动、融合发展、区域一体化共识深化的体现。

三是强力推进以虹桥商务区为起点的长三角业务合作城市廊道建设。落实科技创新长三角一体化发展实施方案,加快建设承担国内商务服务、技术咨询和创新管理功能的虹桥商务区副都心为起点的 3 个创新走廊:虹桥—松江—嘉善科技创新走廊;虹桥—嘉定—昆山—相城产业联动创新走廊;虹桥—青浦—吴江文化创新走廊。实现产业联动、企业互动、人员走动,推动长三角创新策源地建设。注重营造充满活力的创新生态,吸引国际顶尖人才来华创业,完善国际技术转移网络布局。

四是疏解文化、科创研发和孵化功能,助推巨域布局。参照东京 5 个自立都市圈的功能布局,疏解区域级别的管理与服务职能,提升上海周边地区的文化、教育、国际交往和科技研发能力,树立国际性城市新形象,为产业的地区均衡配置提供新动力。上海可通过优质学校、医院分支机构建设,推进与其他省市的文化、教育、医疗合作。核心功能的巨域布局从区位优势、集聚规模、产业结构等角度提供现代办公环境,诱导企业高效布局,可为业务合作城市创建国际化创意城市新品牌提供有利契机。

(二) 高质量打造三个新“上海圈”

长期以来,由于行政体制的分隔,上海长三角核心城市的龙头作用处于一个较为尴尬的局面。在区域有限合作的背景下,上海应积极主导区域分工从“垂直合作”向“水平合作”的转变,深入研究促进区域要素流动的“共赢助推”模式和“利益分成”机制;同时,围绕虹桥、张江、临港 3 个向区域赋能的重要战略节点,结合新的区域合作廊道,调整上海发展的圈层、廊道结构和副中心发展区位,保障对区域经济的资源配置力。

一是构建高铁通勤圈,赋予虹桥枢纽“上海引进来”和东站长三角“上海走出去”的互补角色定位。东京都市圈门对门单程平均通勤时间约为 46 分钟,而上海市内通勤平均时间已达 1 小时,要保证高铁作为通勤方式的效率和普及程度,高铁站城的建设将成为高铁“一日通勤”的主要载体。从上海与长三角其他城市的高铁联系看,70%的到发站在虹桥站,虹桥站空铁联运枢纽相对于上海东站长三角与浦东机场空铁分离的规划布局,承接、疏散国内商务客流方面更有优势,应当成为跨城通勤“流入通勤者”的主要工作地、“一日往返”商务活动的主要承接地、上海功能吸引的增幅器;上海东站长三角依托浦东机场、空港自贸试验区,以及邻近张江科学城的区位优势,同时具有广阔且相对低地价的发展腹地,应当成为跨城通勤“流出通勤者”的主要居住地、“一日往返”商务活动的主要发散地、上海功能扩散的输送器。

二是延续上海“星期日工程师”传统,打造长三角高铁新城“上海智慧平台”,使高铁通勤圈成为上海城市功能边界。二十世纪八九十年代,上海技术人员利用星期日在长三角地区民营企业兼职,以知识和技术的输出,使技术力量匮乏的乡镇企业重获生机。“十四五”时期,作为长三角知识经济的高地,上海应当以知识和技术积累为长三角发展再次赋能,凸显上海价值。政府可利用长三角高铁新城建设的机遇,在高铁枢纽设置“上海智慧平台”,作为上海人才、信息、技术、服务的区域交流站和数字游牧服务站;未来可围绕高铁站城深入长三角城市腹地建设新一批长三角一体化发展示范区,将上海的功能边界从行政边界拓展到通勤与服务辐射边界。

三是将“虹桥—浦东”机场联络线打造成为城市新经济带,在站点开发中嵌入长三角区域服务功能,探讨“人才飞地”合作机制。现阶段虹桥站与浦东国际机场的联系不便,长三角地区经由浦东机场出发的旅客多采取地级市直达大巴交通形式,导致大部分长三角国际客流相对于上海城市仅是过境交通流。机场联络线建设同期,应在沿线站点周边嵌入上海最富有吸引力的触媒项目,如国际经济技术交流合作中心、外资商务与金融保险服务、高端特色商业、文化艺术会展、大型娱乐项目等,变“流量经济”为“留量经济”,打造上海新“黄金轴线”。此外,可以张江科学城为龙头建设长三角城市协同创新中心,推广“研发在上海、创业在长三角”的异地合作建设创新园模式,加速城市新经济带的形成。

(三) 合理布局长三角地区产业空间

一要加强顶层设计,提高产业政策协调性。长三角区域一体化发展上升为国家战略后,其产业发展必须从全局的视角加以布局。不仅要统筹协调好短期阵痛和长远效益的关系,还要协调好本地发展与长三角整体功能对接之间的关系。统筹区域产业发展

的关键是要做好顶层设计和政策谋划。如构建长三角区域层面的议事协调机构,制定数字化、透明化的裁定评估标准;建立招商共享机制,鼓励将引进的不符合本地主导产业的项目推荐给市域范围内其他园区;完善利益共享机制,重新设计一般性的共性指标和导向性的特性指标,推动产业空间布局规划转化为发展现实。

二要突破行政体制分割,促进区域内要素合理流动。区域一体化的本质是要素的充分流动与融合。长三角应进一步加强对要素市场的共同建设,消除市场壁垒,促进资金、人才、产权、技术等生产要素的自由流动。坚持市场主导、政府引导,进一步完善市场体制机制,切实发挥市场在资源配置中的决定性作用,发挥政府在体制机制设计、功能平台共建、公共服务共享等方面的引导作用。此外,要通过建立统一的市场标准体系,促进商品及要素的跨区域自由流动,营造统一开放、有序竞争的市场环境。

三要构建基于全球价值链的产业升级政策体系,建立网络化的产业集群组织。网络化的产业集群组织能够更好地协调各方利益,对于加快要素流动、优化资源配置、避免重复建设、维护竞争秩序、优化产业结构有重要意义。要积极延长国内价值链,提高加工贸易料件的本地化率,促使加工贸易由单纯生产向综合服务和全球运营方向转型,加强加工贸易产业分类评估,建立准入退出机制;要培育跨国公司,研究制定促进长三角地区企业国际化中长期发展战略,并鼓励相关企业向低产业梯度地区转移;要促进产业向功能匹配的产业平台集聚,促进产业集群化发展。

(四)扩展科创中心建设的核心功能

“科创中心”的功能定位,为上海实体经济特别是高科技产业发展带来机遇。尽管如此,上海城市空间有限、人口规模控制和生产成本费用偏高等问题,仍然会对上海高科技制造业发展产生抑制作用。可充分发挥长三角一体化和 G60 科创走廊的作用,上海承担科技研发和高科技制造功能,孵化和创业功能则放置在邻近区域。

发挥国际金融中心与科创中心的融合优势,研究科技成果跨境孵化的政策机制,建设“一带一路”科创合作交流中心。一方面,将上海打造成中国科技产品输出的重要窗口、知识产权服务中心;另一方面,着重研究如何构建嫁接资本、技术、生产、需求的桥梁,为长三角和长江经济带,乃至一带一路沿线国家和地区提供跨区域、跨境技术孵化的融资渠道和操作机制,使上海成为世界科创的“圣地”。

(五)大力发展平台经济,发展极端制造

1. 发展平台经济。

上海的出路,在于利用人流、资金流、商流、物流集聚的比较优势,发展平台经济,打造超级枢纽。借助电子商务平台(互联网+制造业,互联网+服务业)、自贸试验区平台和“一带一路”平台建设,通过互联网构建新型的、产业级的数字生态,打通各产业间、内外部连接,以新兴产业技术提高传统产业效率、以传统产业市场带动新兴产业规模。一方面,借助上海总部经济发达的优势,鼓励企业将生产环节转移到苏浙皖,形成合理的空间布局和产业链配套,同时进一步提升国际产业链分工水平,从而将长三角打造成为交易成本和制造成本综合较低的区域。另一方面,提升上海产业能级,构建以服务业特别是生产性服务业为主的产业体系,增强区域辐射,更加重视流量经济发展。

2. 发展极端制造代表着上海制造业的升级方向。

极端制造是指极大型(如飞机模锻框架制造、万吨水压机加工模锻框架制造)、极小型(如芯片制造)以及极精密型(如发动机旋流槽、心脏搭桥及血管扩张器)等极端条件下的制造,主要用于制造极端尺寸或极高功能的器件。发展极端制造需要科技支撑,这与上海科创资源禀赋相吻合。上海早已到了后工业时代,正处于服务经济向体验经济切换的阶段,城市功能基本沿着交易(满足物质需求)一经营欲望(浅表性精神需求)一体验创新(改造人类、提高人类)路径演进。上海凭借天然的国际性、开放性、包容性,

成为各类思想、创意的聚集地,正将经营欲望的功能深化,为体验经济创造条件。

(六)以体验性文化引领国际文化大都市建设

上海已将文化产业发展作为推动国际文化大都市的重要路径,采取了许多有力的政策措施,但上海并不能单纯以文化产业的营业收入或增加值作为衡量国际文化大都市建设状况的标准。区别于其他一般城市文化的过度产业化,上海应充分挖掘城市独特的文化基因,成为向世界展示东方文化魅力的窗口。因此,上海文化大都市建设应侧重体验性文化而不局限于版权性文化产品。推动体验性文化发展包括文化设施建设、文化活动、历史建筑形态呈现、红色文化和海派文化等。作为国际文化大都市,各类文化名人、艺术家的集聚也是不可或缺的。

(七)生态文明建设

1. 创建国家无废城市建设先行示范区。

2018 年底,国务院印发《“无废城市”建设试点工作方案》,提出在全国范围内选择 10 个左右有条件、有基础、规模适当的城市开展“无废城市”建设试点。无废城市和零碳城市的概念类似,是将固体废物环境影响或碳排放降至最低的城市发展模式。上海作为无废城市建设的先行者,需要秉承系统建设理念,将无废城市建设扩展到工业和生活“三废”(废水、废气和固体废弃物)领域,推进静脉产业和老港等地的静脉示范园区发展,并借鉴东京等城市“垃圾革命”的先进经验,引领世界无废城市建设。实施工业绿色生产,推动废水、废气和大宗工业固体废物贮存处置总量趋零增长。践行绿色生活方式,推动生活垃圾源头减量和资源化利用。提升风险防控能力,强化危险废物全面安全管控。激发市场主体活力,培育产业绿色发展新模式。

2. 利用能源清洁化,控制碳排放总量。

控制能源消费总量、优化能源结构是控制上海碳排放总量并实现碳排放达峰的主要路径。通过产业及能源的总量控制、节能减排以及清洁能源的应用,上海将力争到 2030 年实现碳排放总量达峰的目标。而高耗能行业的规模、全市产业结构、碳汇能力以及居民生活能源消费习惯等因素,将直接影响全市能源消费需求。应尽快形成资源节约、环境保护和循环发展的空间格局、产业结构、生产生活方式和消费模式,使能源消耗增长得到有效控制、更趋合理,主要污染物排放总量大幅减少,节能环保水平明显提升,生态环境明显改善,以资源综合利用为主的循环发展实现重大突破。建议进一步编制完善能源平衡表,试点率先在统计年鉴公布能源碳排放系数和各部门能源碳排放量。