
上海构建双循环新发展格局研究

乔依德¹

(上海发展研究基金会 200023)

【摘要】: 上海在构建双循环新发展格局中,要进一步改善营商环境,提升对国际要素资源的吸引力,更好发挥上海在内外循环相互促进的战略链接作用。可通过建成更优的法治环境、提升政府在开放型经济中的治理能力、打造国际化信息基础设施和数据港、增强国际人才集聚能力等措施来改善营商环境。

【关键词】: 双循环发展 营商环境 资源配置 新发展格局

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)12-0034-010

近年来,我国的发展阶段、外部环境和内部条件都发生了显著变化,给经济发展带来诸多挑战,在此背景下,中央提出双循环新发展格局。这个格局对内是使我国获得高质量发展新动力的战略抉择,对外是重塑我国参与经济全球化途径和继续保持竞争优势的重要战略部署。上海作为改革开放的排头兵,有加快构建双循环新发展格局的责任。

一、上海构建双循环新发展格局的基础、优势和意义

(一)基础和优势

2020年,上海基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心“四大中心”,并正在建设具有全球影响力的科技创新中心。在全球权威的世界城市排名《世界城市名册2020》中,上海排名第5名,仅次于伦敦、纽约、中国香港和新加坡。

上海作为国际金融中心,主体架构完善,金融集聚度高。上海正逐步形成包括交易、清算、结算、支付等在内的完整金融生态链,人民币计价体系初步建立。上海有完善的中介服务体系,也有较成熟的金融市场和投资体系。上海在全球金融中心指数的排名上升至第3位(根据GFCI28),也是我国外资金融机构最多的地区。2018年上海金融市场的直接融资额达9.6万亿元,占全国直接融资总额的85%以上。

上海作为科技创新中心,基本框架已经完成。上海大飞机、芯片等高端制造业的集聚;能以数字经济和人工智能赋能内循环;上海信息化基础设施完善。上海的科技创新人才、创新要素、创新企业、创新组织数量和质量位居全国前茅,重要科技领域和重大产业领域有一批具有国际领先水平并拥有自主知识产权和核心技术的科技成果和产业化项目。

上海作为长三角区域的龙头城市,可成为长三角发展的要素配置中心、产业扩散中心、技术创新中心和信息流转中心。上海可推动长三角的产业分工和合作布局,形成梯度分工、战略合作、各展所长的局面。在城市布局方面,上海可推动长三角的城市网络结构优化,推动基础设施与长三角大都市地区的连接,共同构筑多方位、多形式、一体化的交通网络体系。

上海有广阔的消费市场,强劲的消费活力,优良的消费环境。在居民消费主导经济增长的时代,超大城市的消费对经济增长的

作者简介: 乔依德,上海发展研究基金会副会长兼秘书长。

贡献尤为重要。上海可通过增强消费能力,带动整体消费水平发展,促进形成强大的国内市场。

上海自贸试验区特别是临港新片区,在服务双循环新发展格局中,具有其他地方不具备的特殊作用,即临港新片区通过推动投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、人员从业自由和信息快捷联通,可推动各种要素的循环,优化资源配置,惠及上海、长三角,乃至全国。

(二)上海构建新发展格局的意义

上海的发展离不开全国的支持,上海也需要服务全国,而且上海拥有雄厚的基础和不可替代的比较优势。因此,上海应该勇于担当、主动作为、大胆突破,积极探索形成新发展格局的路径,成为构建双循环新发展格局的表率。

上海这样做无论是对全国新发展格局的形成,还是对上海本身的发展都具有重要意义:一是形成新发展格局的关键是进一步改革开放,作为改革开放排头兵的上海,要大胆地进行探索并总结经验教训。上海成为构建双循环新发展格局表率是义不容辞的义务和责任。二是作为样板田,上海能为全国各地提供好的经验,进而推广到全国,助力全国加快形成双循环新发展格局。三是历史经验表明,只有在服务全国的过程中,上海本身才能得到发展,特别是会使生产要素和商品在生产、分配、流通和消费环节的流通更顺畅,从而不断提升全要素生产率,加速上海产业链升级,使上海真正建成“五个中心”。

二、上海在内循环中的中心节点地位

(一)发挥金融资源配置中心的核心功能

1. 提高金融集聚度,提升金融中心能级

多年来,由于市场本身的发展,也由于各方面的大力推进,上海国际金融中心建设已初具规模,上海正在成为全球金融机构最集中、金融要素市场最齐备、金融环境最友好的城市之一,但上海距离真正的国际金融中心还存在不小差距。目前有大量国内外金融机构集中在上海,以及很多交易所、外汇交易中心等金融机构设立在上海,但要看到金融机构的集聚程度仍然不够,尤其是缺乏国有大型商业银行总部,这是上海一个薄弱的环节。六大国有商业银行仅有一家总部在上海,全国最大的10家商业银行,仅有两家总部在上海。吸引国有商业银行在上海设立总部是很有必要的,建议上海应积极争取一两家国有大型商业银行总部迁到上海,或者吸引其某些功能性总部迁到上海。

2. 进一步拓展资本市场

打造债市科创板。目前,我国科创企业融资以信贷和股权融资为主,债券融资占比较低,这主要与过去债券发行门槛较高、投资主体缺位等因素有关。随着新证券法证券发行注册制的确立以及我国债券市场逐渐发展成熟,当前企业发债限制已大幅减少,投资者的风险意识和风险承受能力正逐步增强。与信贷相比,债券融资更加公开透明,定价更加市场化。与股权融资相比,债券的融资成本更低,利息支付更加稳定有保障,可有效避免企业控制权稀释问题,可通过品种创新在不同层次上满足科创企业与投资者的需求。从总体上看,发展债市科创板的核​​心是构建完善的风险揭示机制和风险控制机制,在此基础上可吸引风险承受能力强的投资者投资科创企业,这能为科创企业融资开辟新的空间和渠道。建议上海打造适应科创企业特点的债市科创板,充分发挥债券市场在支持科创企业融资中的重要作用(钟言,2020)。

3. 发展金融科技

一是发挥传统金融集聚优势,加快金融与科技融合。发挥传统银行优势,集聚吸引更多金融科技子公司在沪汇聚,打造本土银

行系金融科技引擎企业,降低对传统金融业务的路径依赖。加强金融科技创新平台建设,设立专门的产业基金,给大量中小金融机构和金融科技子公司合作提供契机。对纯金融科技型的互联网型金融机构提供政策税收支持。发挥大型科技公司的技术和数据基础优势,在上海自贸试验区临港新片区试点基础上,鼓励更多大型科技公司成立金融科技子公司,推动科技金融更好服务金融科技支撑实体经济发展。

二是不断释放科创板制度红利,培育更多科创引领企业。科创板已将金融科技纳入重点服务范围,加快落实 IPO 老股转让等再融资制度和做市商制度,提高企业融资效率。加快将科创板纳入北向通互联互通体系,以便将科创板纳入 MSCI 旗舰指数,提升国际影响力。尽快出台红筹企业在科创板上市配套政策细则,试点开放部分受外资限制行业上市规定,扩大科创板行业覆盖范围。

三是实现科技创新和新基建融合发展,打造金融科技产业生态链。实现北外滩上海金融科技园区、张江科技园人工智能产业集群、市北高新大数据产业基地等产业园区联动发展,实现技术集成、创新集成,围绕金融科技国际化品牌建设,打造更多金融新场景、新业态。

(二) 强化科技在创新驱动发展中的引领作用

1. 加大基础性研究投入

上海科研力量较强,研发投入处于全国领先地位。2019 年,上海研发经费投入 1524.55 亿元,比 2015 年增长 62.9%,研发经费占 GDP 比重达到 4.0%,甚至超过了一些发达国家水平。但上海在基础研究方面仍有不足,2018 年上海基础研究经费支出占研发支出比重为 7.8%,低于发达国家水平,也低于北京的 14.7%。建议上海集中优势资源加大对基础研究投入,在未来 5 年将基础研究投入占研发经费的比重提高到 15%的水平,并在以后年份继续逐步提高,为上海长远发展提供深厚的基础性支持。

2. 加速应用技术开发与转移

基础科学研究的突破,一般都会带来应用研究的繁荣,并带来工业水平的提升。这需要产学研紧密结合,链接工业生产、人才培养和研究开发。在这方面世界上领先的是德国弗劳恩霍夫应用研究促进协会(Fraunhofer)。该协会是公助、公益、非营利的科研机构,致力于面向工业的应用技术研究,是德国以及欧洲最大的应用科学研究机构。该协会属下的科研机构为企业、政府部门、国防进行研发,特别是为中小企业开发新技术、新产品、新工艺,协助他们解决自身创新发展中面临的各种问题。它在应用开发领域的突出成效为德国的创新体系提供了强大的创新驱动力。

2019 年 3 月,弗劳恩霍夫协会与上海交通大学签约,在临港成立上海交通大学弗劳恩霍夫协会智能制造项目中心,这是该协会在我国的第一个科研机构。建议上海进一步与弗劳恩霍夫协会合作,借鉴其机制和模式,设立新型研发机构,通过体制机制的改革,催生一批从事应用技术开发与转移的专业机构,从而加快技术开发和转化的过程,以增强上海科研优势对长三角乃至全国的辐射力。

3. 增强科技创新中心影响力

在重点产业方面:集成电路、人工智能、生物医药三大重点领域是上海科创中心建设发展的聚焦点和发力点。上海集成电路产业已完成装备制造、材料及零部件、核心芯片器件以及相关新工艺新方法的系统布局,是我国集成电路产业链最完善、产业集中度最高、综合技术能力最强的地区之一。上海国家新一代人工智能创新发展试验区启动建设,两个国家新一代人工智能开放创新平台落户上海。新一轮生物医药科技创新行动计划实施,一批新药和高端医疗器械上市。一批战略新兴产业取得重大技术突破,正在转化成产业硬实力。

在制度建设方面:2020年5月1日起施行的《上海市推进科技创新中心建设条例》为科技创新中心建设提供了有效的制度安排,有利于以制度创新推动科技创新,将制度优势转化为制度效能。《条例》旨在为科创中心营造最宽松的创新环境,提供最普惠的公平扶持政策和最有力的保障措施。同时,条例重点体现科技创新中心建设与其他“四个中心”建设、自贸试验区建设、长三角一体化建设等联动发展,充分利用上海开放程度高、产业门类齐全、科技创新中心和金融中心联动发展基础较好等优势,着力推动科技创新中心建设。上海先后启动和推进科创“22条”、科改“25条”、全面创新改革试验、自贸试验区及临港新片区建设等一系列改革试点,为科创中心建设提供了有力支撑。

上海应充分发挥正在建设中的科创中心影响力,引领带动周边地区的发展。G60科创走廊就是这样一个着力点。G60科创走廊沿线是我国经济最具活力、城镇化水平最高的区域之一,包括上海、嘉兴、杭州、金华、苏州、湖州、宣城、芜湖、合肥9个城市。G60科创走廊迅速从1.0版本升级到3.0版本,从城市战略上升为落实国家战略的重要平台。上海可进一步利用G60科创走廊,与其他城市进行协同孵化、技术攻关,构建跨区域产业合作的新模式。

(三)服务和推进长三角一体化

1. 以轨道交通连接都市圈内的城市群

未来上海地铁要拓展到江苏、浙江的部分临近地区。在长三角规划里,提到要“加强上海城市轨道交通网的建设,提升中心城区地铁轻轨网络化水平,建成联通中心城区和郊区城镇市域(郊)铁路,适时研究延伸至苏州、南通、嘉兴等邻沪地区”。建议尽快启动上海与邻近城市的轨道交通,以轨道交通连接起大上海都市圈内的中心城市和周边城市。通过打造更高效、更高密度的长三角城际交通体系,为人口空间的交流互动提供支撑,加强都市圈范围内就业与居住空间的共享,进一步深化长三角的融合。上海若以轨道交通与周边城市连接起来,上海对周边城市的辐射效应将更强,也将促进长三角城市的产业分工,推动人才的自然流动。

2. 推进长三角金融服务一体化

一是建立区域统一监管机制。上海可发挥人民银行上海总部的区域协调作用,联结三省一市相关金融监管机构,开展长三角金融监管机制的顶层设计,实现协同统一监管。搭建区域性监管信息共享与服务平台,促进长三角在反洗钱、第三方支付机构等方面的监管效率与质量提升。对待金融领域中的潜在风险,要从源头开始进行全流程监管,形成市场监管部门、税务管理部门、开户银行、大数据公司、公安部门、金融监管部门多部门联动,形成全流程监管链条。

二是在长三角铺开自由贸易账户。加强上海自贸试验区与长三角区域的联动,拓展自由贸易账户。自由贸易账户是上海自贸试验区金融改革的一大创新,该账户体系具有本外币一体化的金融服务功能,并能对跨境资金流动实行逐企业、逐笔、全口径的实时监测。自由贸易账户内资金可根据实际业务需求进行兑换,实现基本可兑换。可在长三角的各自贸试验区,乃至整个长三角,把上海已取得试验成果的做法复制过去,促进贸易投资的自由化、便利化。

三是提升跨境移动支付水平。提升长三角区域公共交通、医疗、养老等公共服务领域的跨境移动支付服务水平,从而促进区域公共基础设施和服务的互联互通。以多样化的移动支付产品服务企业生产及百姓生活,满足市场对跨区域金融服务的需求。

四是推进长三角区域绿色金融一体化发展。一要按照长三角区域一体化高质量发展要求,建立完备的绿色金融标准认证体系,形成多元化绿色金融产品和服务体系。二要成立绿色发展基金,创新绿色金融产品和服务,加强对绿色信贷的关注程度。三要构建覆盖长三角区域的绿色金融数据信息共享机制,推动长三角区域重大绿色示范项目库建设,加强三省一市绿色金融领域人力资源储备和互联互通。四要建立长三角绿色金融产品交易市场,如碳排放权交易市场,促进绿色产业发展。

3. 加强长三角区域科技一体化

长三角区域三省一市高校数为 450 余所, 占全国高校数的近 1/5。从全国“双一流”高校名单看, 苏浙沪皖共有 35 所, 占全国 140 所的 25%, 仅次于京津冀地区。近年来, 长三角区域高校的互联互通不断取得进展。例如, 三省一市 8 所国家“985 工程”名校成立了“长三角高校合作联盟”, 实施交换生计划等校际合作交流。三省一市的 20 所本科院校成立了“长三角地区应用型本科高校联盟”, 旨在探索应用型本科培养模式, 改革产学研合作机制, 构建应用型高等教育体系。复旦大学志德书院、苏州大学敬文书院等苏浙沪 10 家书院成立了“长三角地区高校书院联盟”, 联手打造人才培养的共享平台、学生事务的协作平台、学术研究的合作平台和联盟教师的交流平台。浙江大学、复旦大学、上海交通大学、南京大学、中国科学技术大学成立“长三角研究型大学联盟”, 并将包括长三角区域“双一流”高校, 旨在打造互联互通、紧密合作、开放共享的研究型大学合作载体。上述五大名校成立“长三角高校智库联盟”, 为形成一体化的引领性智库集群, 尤其针对长三角区域一体化进行研究。未来, 高校联盟应向更高层次发展。建议通过高校联盟整合长三角区域内高校科研力量, 通过构建开放式的创新实验室、校企联合技术的成果转化平台等方式, 完善产学研用一体的协同创新模式。探索建立利益共享机制, 形成新的知识产权运转机制, 在国家急需、体现竞争力和容易被“卡脖子”的领域联合攻坚, 进而打造长三角区域高科技成果孵化基地。

(四) 促进新消费, 扩大内需

1. 大力发展夜间经济

一是加强夜间经济整体规划布局。二是不断丰富夜间经济消费内容供给, 打造一批具有标志性和知名度的节庆、演艺活动、灯光秀、体育运动等品牌项目。三是对标伦敦、纽约 SOHO 区等夜生活地标, 促进夜间经济地标从点、线向块、圈、带状发展, 打造具有全球影响力的夜生活地标。发展夜间经济, 关键在于午夜 12 点之后的“深夜经济”, 而这个时段, 各种形式的娱乐占了很大比例。上海打造夜间经济集聚区, 应导入更多商旅文资源, 引入百老汇之类的演出模式, 围绕这一核心打造整个集聚区的夜间生活, 满足年轻人一站式的消费需求, 而这一集聚区的核心就是文化。有必要深度挖掘自身的历史文化基因, 同时有针对性地导入国际化元素, 创造出具有城市个性的夜间品牌(乐琰, 2019)。

2. 扩大“离境退税即买即退”的范围

2020 年 5 月 1 日, 上海恒隆广场成为全国首个离境退税即买即退集中退付点, 顾客出示护照, 办理手续后, 当场就能拿到退税。“即买即退”是指凡是符合条件的境外旅客在试点退税商店购物, 获取《离境退税申请单》后, 都可先行在该商店内领取相当于退税物品实退增值税款等额的人民币现金。退税代理机构进驻恒隆广场之后, 可以帮助这些品牌商户集中支付退税。境外旅客可以持相关退税凭证, 到这一集中退付点当场领取退税等额的人民币现金。5 月 1 日, 上海市税务局还新增了第三批共 33 家“即买即退”试点退税商户, 这些商户大多为奢侈品牌。这对我国“离境退税”服务的广泛落地和模式的多元化创新是一个利好。

3. 鼓励“新消费”, 打造新业态新模式

在新冠疫情中, “新消费”崛起令人瞩目。“新消费”是指由数字技术等新技术、线上线下融合等新商业模式, 以及基于社交网络和新媒介的新消费关系所驱动的消费行为。新消费实际上是由网络零售业所引领和发动的, 这使网络零售业与我国的内需增长深度绑定。“新消费”跑在整个零售业消费升级的前面, 起到了领头羊与发动机的作用, 成为带动经济新增长的新动力。新消费正在迅速渗透, 大量消费场景正在被重塑, 消费链条正变得越来越短, 最终是社会整体效率提高。对全世界来说, “新消费”都是新概念与新现象。我国具有庞大的内需市场, 同时也有高度发达的互联网业和网络零售业, 在全世界范围内, 同时具有这两大优势的市场极为罕见, 这使得我国有可能走出一条通过新消费提振内需、拉动增长的新型路径(信海光, 2019)。

三、更好发挥上海在内外循环相互促进中的战略链接作用

(一)改善营商环境提升国际吸引力

1. 建成更优的法治环境

2020 年 2 月,中共上海市委、市政府印发《着力优化营商环境加快构建开放型经济新体制行动方案》(下称《行动方案》),其中特别强调要制定实施深入推进多元化纠纷解决机制改革工作实施方案;配合政府职能转变、投资领域开放、贸易发展方式转变、金融领域开放创新等各项改革措施,加强民商事审判工作;发挥上海国际仲裁中心等仲裁机构的作用,完善诉讼与调解对接、仲裁与调解对接、公证与调解对接;开展在线调解试点工作,开发运用在线调解平台;多渠道引入人民调解组织、行业协会、专业机构、仲裁机构等社会力量,建立健全“开放式”委托调解机制。2020 年 4 月公布的《上海市优化营商环境条例》(下称《条例》)提到,上海市政府支持仲裁和调解机构加入“一站式”国际商事纠纷多元化解决平台,合力营造公平、公正、透明、便捷的法治化国际化营商环境;支持境外知名仲裁及争议解决机构按照规定在临港新片区就国际商事、海事、投资等领域发生的民商事争议开展仲裁、调解业务。

此外,《行动方案》强调实行严格的知识产权保护,充分发挥上海知识产权法院作用,加强行政执法与司法有机衔接,建立知识产权侵权查处快速反应机制,健全知识产权信用管理,加大知识产权侵权违法行为惩治力度。加强重点产业知识产权保护中心建设,建立和完善知识产权快速审查、快速确权、快速维权工作机制。探索互联网、电子商务、大数据等新兴领域和业态的知识产权保护规则和制度建设。《条例》提到,上海要推动建立知识产权快速协同保护机制,完善行政保护与司法保护衔接机制,探索开展知识产权公益诉讼,完善知识产权维权援助机制,提供知识产权保护的侵权预警、法律服务和司法救济。完善知识产权纠纷多元解决机制,充分发挥行业协会和调解、仲裁、知识产权服务等机构在解决知识产权纠纷中的积极作用。一是利用上海聚集大量涉外企业的优势,积极开展深度调研工作,尽快推进我国临时仲裁制度的完善。二是优化检察机关设置,提升专业化法律监督保障。

2. 提升政府在开放型经济中的治理能力

尽管上海已采取诸多措施提升在开放型经济中的政府治理能力,然而在政策制度创新上存在不够大、不够快的问题,这会掣肘上海营商环境对国际投资者的吸引力。建议:一是在自贸试验区、临港新片区内,大胆尝试政策制度创新,在实践中暴露出问题,这样才能把风险管理的疏漏看清楚,再针对性地提高风险管理能力。二是在自贸试验区、临港新片区内的制度创新的研究和探索应针对服务贸易和投资自由化这两大主题,具体而言,研究的重心放在区外开放和竞争政策。一方面,区外开放主要涉及环境、知识产权等领域,另一方面,竞争政策主要涉及产业政策、补贴政策、国有企业和竞争中立。三是在自贸试验区、临港新片区内运用人工智能、区块链、5G、大数据等先进技术手段,建立基于数字化治理的风险精准监测和预警机制,为高水平开放环境中的风险防控提供可信、可行的技术保障。四是建立与经济发展和企业发展相适应的事中事后监管体系,深入推进“互联网+监管”工作模式,提升信用监管的覆盖范围和应用效能,积极推进和完善包容审慎监管。五是全面试点以事前信用前置审查、事中分类跟踪监管、事后监管结果纳信为特征的告知承诺,推进新兴行业市场准入审批向国际通行的认证规则转变。

3. 打造国际化信息基础设施和数据港

我国跨境数据流动的法律框架与国际规则存在较大分歧。这些分歧主要体现在 3 个方面。一是我国提出重要数据概念是从保护国家整体层面网络安全的角度出发的。而以 2018 年 5 月生效的欧盟《通用数据保护条例》(GDPR)为例,国外重要数据概念是为了保护个人信息安全。因此,我国与国际规则在理念上存在一定的冲突。二是国外质疑我国跨境数据流动法律框架中重要数据范围太宽泛,而且对重要数据进行安全评估存在法律不确定性,导致实践中较难落实。三是国际规则中一般规定各国关于跨境数据流动的限制行为要符合国民待遇原则,即对外国居民的限制不能比本国更多或者给外国的待遇比本国的更差。如今,我国对数据跨境流动要求安全评估是非对等的,对外国居民的要求更严苛,这有悖国民待遇原则。再以欧盟的 GDPR 为例,跨境数据流动的前提是要能符合同盟保护原则,即当我国对个人信息的保护水平达到与欧盟同等水平对个人信息的保护水平,欧盟才允许数据

出境。在跨境数据流动方面,我国的规则与其他国家存在较大差异,可能会在未来成为阻碍数据跨境流动的障碍。目前,美、日、欧正逐步形成跨境数据流动联盟,我国很难达成充分性认定,因而可能无法加入联盟,一旦该联盟形成将对联盟外的国家构成新型非关税贸易壁垒(徐程锦,2020)。

建议不仅要构建安全便利的国际互联网数据专用通道,实施国际互联网数据跨境安全有序流动,而且市经济信息化委员会和市司法局要在《中华人民共和国网络安全法》中第 37 条的框架和我国提出的《全球数据安全倡议》框架内,在临港新片区大胆开展制度创新,对标国际新规则,就工业数据、贸易数据、金融数据跨境流通展开试点,寻找安全和效率之间的平衡点,促进数据要素的有序跨境流动,打通双循环中数据要素流动的堵点。

4. 增强国际人才的聚集力

大胆开展制度创新,采用对标国际的引才机制、创新人才评价机制、人才培养支持机制和人才服务机制来增强上海对国际人才的吸引力和凝聚力。具体而言,一是实施更积极、更开放、更有效的人才政策,加大人才引进力度。进一步优化人才直接落户、“居转户”年限缩短、居住证专项加分等政策,拓宽高技能人才引进渠道。加快实施国内高端人才直接经济贡献奖励政策。二是对不同人才群体分类施策、精准施策,加快人才引进、培育、使用、流转。三是建立健全移民与出入境管理服务机制,对外籍高层次人才实施更加便利的出入境和停居留政策措施,最大限度释放口岸电子签证政策红利。四是加快实施境外人才个人所得税税负差额补贴政策。五是拓展海外引才路径,探索进一步放宽海外人才从业限制。六是对标海外人才评价标准,探索进一步放宽境外人员参加职业资格考试限制,提高鼓励类产业领域外国人才、技能型人才、符合产业发展方向人才,以及创新创业人才工作许可便利度。七是有效解决外籍高层次人才子女的国际教育个性化需求。八是加快国际人才服务港建设,深化人才管理服务制度改革,放活人才使用、评估、激励体制机制,加快国际人才服务港建设。九是引进人才知名中介,建设人才中介服务基地。十是改革高校的人才评价体系,采用国际通行的人才评价方式,去行政化采用市场化评价机制中遴选人才。

(二) 发挥上海国际金融中心的全球金融资源配置优势

1. 加快金融标准体系建设与国际接轨,推动金融资源集聚转向功能集聚

加快上海在法律、会计、信息披露规则、投资者保护、退市等金融制度建设方面与国际标准对接。在金融机构展业过程中,以竞争中性和基本原则,选择性接纳外资金融机构带来的成熟市场规则和投资理念,加快完善金融制度建设,协助外资金融机构在沪充分发展,让更多外资金融机构在“走进来”的基础上,愿意“留下来”。同时通过竞争倒逼机制提高本土金融机构金融资源管理、配置专业化水平,提升本土金融机构“走出去”的竞争力。完善构建以人民币定价的对外金融产品体系。进一步扩大沪深股通的投资范围和标的,便利境外机构配置股票 ETF 以及人民币债券资产;在现有“上海价格”的定价机制基础上,扩大在更多重金属、国际能源和原材料等大宗商品的定价权;不断创新现有商品期货、股指期货、利率期货产品种类并将期货产品逐步向国际投资者开放,加快试点推出人民币汇率期货产品,填补市场空白,提升对专业机构投资者的吸引能级。

2. 提高跨境资本流动效率,助推金融市场双向开放

在上海自贸试验区临港新片区按照国际规则设立境内离岸人民币交易中心,加快实现与中国香港、新加坡等人民币离岸市场互动交流、信息共享,推动离岸资金自由进出。对标中国香港、新加坡等离岸市场规则,加快研究制定离岸资金使用管理细则,从来源环节降低企业成本,提升对海外资本的集聚吸引能级和对片区内企业的金融支持力度。相对于其他货币,人民币在收益率和利息方面都有显著吸引力,目前海外离岸人民币资产规模显著,需要加快人民币回流渠道和制度建设。目前新片区离岸金融只有离岸银行业务,种类单一,也难以满足企业的需求。未来可以逐步推出离岸的债券、股票等业务,开发更多离岸人民币投资产品,一方面满足境外企业和金融机构的投资需求,另一方面放大人民币循环流动的乘数效应。逐步探索将现有的 3 类离岸账户体系进行集成,形成统一的离岸账户,这既能集中离岸资金,又可避免监管盲区。对离岸账户给予存款准备金、税收的优惠,对其资金进

行利率市场化, 汇兑实行离岸汇率。

3. 加快发展离岸贸易金融, 推动跨境人民币交易规模化、常态化

上海世界级港口在发展离岸贸易中具有比较优势。现阶段临港新片区重点产业导入已颇具成效, 建议全面开放海外金融机构、专业服务机构在新片区设立分支机构, 开展离岸贸易金融配套业务。同时充分利用区块链重构生产关系的技术优势, 解决离岸业务跨境支付计算真实性和信任问题, 推动离岸贸易向常态化、规范化、规模化阶段发展。逐步将技术和经验复制推广到境内其他自贸试验区, 在账户体系、资金融通、资产交易等方面实现联动发展, 推动人民币跨境交易效率、量级提升, 大规模常态化的离岸贸易往来能为人民币离岸交易中心形成提供坚实支撑, 实现离岸金融和离岸贸易双向促动。

进一步推动金融服务科技创新。大力引进持牌金融机构及其专业子公司、SPV、金融领域专业服务业机构、战略性基金或投资平台、金融科技公司及创新头部企业。综合运用融资担保、贷款贴息、风险补偿等财政政策工具, 加大对重点产业信贷支持力度。支持各类金融机构为战略性企业发展提供充足信贷资金, 运用再贷款、再贴现资金, 扩大信贷投放。鼓励开发性、政策性银行运用特色金融产品支持重大科技创新及研发项目。鼓励企业利用多层次资本市场提升直接融资能级。支持投资重点建设项目股权和未上市企业股权参与企业重组、直接投资等。支持保险机构与科创类投资基金或直接投资科创企业。创新财政资金使用方式, 充分运用政府产业引导资金, 扶持前沿产业发展和重大科研创新。推进创业板改革并试点注册制, 试点创新企业境内发行股票或存托凭证(CDR)。

(三) 扩大上海的对外贸易优势

一是进一步推行经常账户兑换的便利化。争取取消经常项目的真实性审核, 仅保留展业和“三反”审查, 从而向国际看齐, 增强上海的竞争力。

二是建设货物中转枢纽。(1)通过法律法规形式, 简化国内货物进入自贸试验区的备案程序和手续。借鉴美国对外贸易区关于“国内商品地位”货物进出区的管理方式, 通过出台法规细则的形式进一步简化非保货物进出区的备案清单手续, 将非保货物进出区的备案清单手续要求和货物查验率, 与企业诚信登记联系起来, 为诚信企业提供便利化通道。(2)深化洋山特殊综合保税区货物状态分类监管制度创新。将纯物流模块的货物状态分类监管, 拓展到加工环节, 允许国内货(非保货物)与国际货(保税货物)混合加工操作; 选取诚信度较高的企业试点事中抽查、事后审计和信息化账册相结合的监管制度, 保证非保货物与保税货物发生混合加工的情况下可追溯, 防范税收流失。(3)优化企业账册设立的管理内容和标准, 分类监管。出台相关法规明确企业账册的要素内容和标准, 包括对货物临时处置、准入、存放、展示、操作、制造、销毁、转移或运出区的所有记录。对诚信等级高的企业, 不要求系统对接但实行事后监管审计; 对诚信等级低的企业, 要求系统实时对接上传信息。

三是解决离岸贸易的难点, 大力发展离岸贸易。(1)解决离岸贸易的真实性审查难题。由于离岸贸易的现金流和货物流分离, 难以进行真实性审查。为此, 改变国内目前离岸贸易业务项下的货物真实性审查措施, 转而采用“宏观审慎、业务分类、企业分级相结合”的新片区资金进出监管制度; 在上述分级的基础上, 对分级较低的企业, 可以利用大数据、区块链等手段, 帮助确认离岸贸易的真实性, 如建立相关的仓储联盟, 探索仓储仓单用区块链技术连接起来。支持构建服务平台和服务中心, 将经营业务数据互联互通, 借助信息系统验证贸易的真实性。(2)对离岸贸易给予更高的税收优惠支持。目前, 我国企业所得税税率是 25%, 小型微利企业税率为 20%。离岸贸易企业申请认定技术先进型服务企业后, 所得税率为 15%。对比新加坡, 离岸贸易企业申请全球贸易商项目后, 税率则优惠为 10%。中国香港则对离岸贸易企业免征企业所得税。因此, 上海离岸贸易的税率弱于其他离岸中心, 不利于吸引国际企业入驻。

四是推进服务贸易的创新发展。(1)鼓励服务贸易领域的新模式和新业态发展, 大力发展数字贸易、技术贸易、文化贸易、专业服务、医药、金融服务。(2)打造一批具有影响力的服务贸易公共服务平台, 进一步提升平台功能。

五是主动参与布局全球产业链,进而带动贸易发展。进一步推进对外开放,积极引入外资。积极把握当前宏观经济形势下,海外资本流入的机遇,以外来投资带动产业链入驻,进而带动贸易发展。(1)扩大服务业和先进制造业领域对外开放。放宽外资准入限制,提高市场准入的透明度和可预期性。(2)提升总部经济发展能级。促进地区总部增强在跨国公司全球经营网络中的话语权,鼓励跨国公司地区总部集聚,促进跨国公司地区总部拓展贸易、研发、物流和结算等全球营运功能。同时,鼓励我国企业更高水平地走出去。鼓励企业对外投资,积极进行跨境投资并购,并给予相应的跨境金融服务支持。

六是充分发挥会展对贸易的促进功能。(1)利用好进博会平台,加大对中小企业参与进博会的扶持政策。(2)打造一批具有国际影响力的上海自主品牌展会,培育一批有潜力、有特色的中小展会。

七是推进贸易中心载体建设和布局优化。进一步在自贸试验区以及临港新片区进行制度创新,吸引境内外优质企业入驻。支持海关特殊监管区域整合优化。支持虹桥商务区建设成为一流商务区,作为贸易中心重要承载区。充分发挥世博园区、黄浦江两岸、国际旅游度假区、上海中国邮轮旅游发展试验区等重点功能区域建设对商业、贸易、投资的带动作用。

(四)提升上海国际航运中心地位

一是着力提升空港海港服务能级。(1)发展国际中转集拼业务,搭建国际中转集拼服务中心,提升港口综合服务能力,增强国际航运综合枢纽功能。(2)制定国际船舶登记制度。完善启运港退税相关政策和“中国洋山港”籍船舶登记制度。(3)打造区域性航空总部基地和航空快件国际枢纽中心。(4)吸引全球船舶管理龙头企业集聚,增强航运专业服务、国际船舶管理等服务能力。(5)建立船舶安全检查智能选船机制。(6)加强进出口贸易功能建设,简化进出口程序,推进进出口贸易便利化建设,并推进经常项目兑换的进一步便利化。(7)进一步发展航运基础设施,推进航运基础设施向数字化、智能化、环境可持续的方向转型。

二是着力提升高端航运服务功能。(1)金融支持。解决外汇管制问题,提供跨境交易的外汇兑换便利化措施,为船舶、飞机的跨境融资和跨境租赁提供更加便利的外汇兑换支持。提供相应的金融业务,包括支持航运金融衍生品业务,支持开展航运融资、航运保险、智慧航运、航运结算、航材租赁、船舶交易等业务。(2)升级国际航运补给服务体系,提升船舶和航空用品供应、维修、备件、燃料油等综合服务能力。(3)建设国际海事司法中心,推进航运仲裁信息化服务。(4)进一步扩大航运服务业领域的开放度,完善并简化“负面清单”,使得外资企业能够提前自检,提高对外开放的力度和外资企业进入的效率。(5)提供航运咨询、海事教育培训等业务,打造航运智库。

(五)充分释放上海改革开放的政策红利

国际国内要素流动的枢纽功能,是上海城市核心竞争力的重要构成。在新发展格局背景下,这种枢纽功能,不仅表现在对外货物和服务贸易领域,更表现在上海这座超大城市对我国开放型经济的保障能力以及国际经济协调机制的配合能力。建议上海要充分学习和吸取粤港澳大湾区、海南自由贸易港等其他改革开放窗口的经验并转化为自己的政策。中央给予上海诸多政策,上海要研究并吃透这些政策精神,抓紧将它们落地。上海应实现政策协同和战略协同,尤其是融合进博会、临港新片区、上海自贸试验区和“一带一路”等多方改革开放红利。

上海应借助进博会的举办,进一步优化上海营商环境,吸引更多跨国公司落户上海,并为更多本土跨国公司提供到“一带一路”沿线国家和地区对外投资的机会;促进我国由出口战略向进出口平衡战略转变;从主要面向发达国家出口转向同时面对发达国家和“一带一路”沿线国家和地区的进出口平衡布局;以进博会为抓手,加快打造上海金融、贸易、航运的开放枢纽优势,提高“一带一路”与上海“五个中心”的联动开放,使进博会成为联接国内国外两大市场的新桥梁。

临港新片区要更积极地对标国际规则,推动落实“特殊支持政策 50 条”,加快设立洋山特殊综合保税区,营造良好的营商环境。充分利用临港新片区“在岸—跨境—离岸”综合集成功能优势,探索实现境内外人流、物流、资金流的联通,实现国内国际

双循环的良性互动,使金融、贸易、投资实现国际国内的协同发展,开放优势得到进一步体现。与此同时,要鼓励临港新片区内企业加强与“一带一路”国家和地区的国际产能合作,支持临港新片区内企业到“一带一路”沿线国家和地区投资,鼓励有实力的临港新片区内企业、机构发起或参与国际标准制定或修订。

参考文献:

- [1]陈昌盛. 城镇化发展三大新动力:集聚、流动与中等收入群体壮大[N]. 新宏观, 2020-09-25.
- [2]陈磊. 优化营商环境背景下中国临时仲裁的制度设计——以《仲裁法》的修改为中心[J]. 广东社会科学, 2020 (5).
- [3]乐琰. 夜间经济消费崛起,上海市场潜力巨大[N]. 第一财经, 2019-11-04.
- [4]李超民, 朱文革. 积极主动迎接“中概股”回归,助力上海国际金融中心建设[N]. 第一财经, 2020-08-30.
- [5]李玲娟, 温珂. 新形势下我国知识产权全球治理环境挑战与对策建议[J]. 中国科学院院刊, 2019.
- [6]李毅中. 我国处于工业化的后期,而非后工业化时代[J]. 瞭望, 2019 (9).
- [7]韦森. 中国经济增长的真实逻辑[M]. 北京:中信出版集团, 2017.
- [8]信海光. “新消费”的崛起拉动内需和消费升级[N]. 新京报, 2019-12-18.
- [9]胥会云. 上海如何成为“双循环”战略链接[N]. 第一财经, 2020-07-21.
- [10]徐程锦. WTO 电子商务规则谈判与中国的应对方案[J]. 国际经济评论, 2020 (3).
- [11]张明. 宏观中国:经济增长、周期波动与资产配置[M]. 北京:东方出版社, 2020.
- [12]张占斌. 构建国内国际双循环相互促进新发展格局[N]. 学习时报, 2020-08-21.
- [13]中国发展研究基金会. 中国发展报告 2020:中国人口老龄化的发展趋势和政策[R]. 中国发展研究基金会, 2020.
- [14]钟言. 打造债市科创板正当其时[J]. 债券, 2020 (7).