
“十四五”时期上海国际经济中心 发展重点问题研究（上）

课题组¹

随着全球竞争格局的变化和区域一体化深入发展，经济中心城市作为经济社会活动集中地和影响源，在带动增长、产业管控、资源配置、创新引领、开放改革等领域发挥重要作用。对于国际经济中心，国际上并无直接的概念表述，对其内涵也未形成共识，与金融中心、航运中心、贸易中心目标在国家重要文件或规划中已有明确表述不同，经济中心没有明确的目标框架。从广义角度理解，国际经济中心包含金融、贸易、航运中心功能，是国际经济中心城市发挥资源配置能力和综合服务功能的核心承载；从狭义角度理解，国际经济中心更加侧重城市的综合经济实力和产业经济功能，突出产业经济领域的全球资源配置能力和控制力影响力。由于广义角度已有相关专题进行分析，本文主要从狭义的角度入手，在分析新时期上海建设国际经济中心的目标内涵的基础上，围绕国际经济中心建设的若干重点问题进行展开，包括关于“十四五”时期上海经济增长与经济综合实力的分析判断、“十四五”时期上海现代化产业体系构建的阶段性特征与发展思路、“十四五”时期上海全球资源配置能力发展情况及提升思路。

一、重点问题之一：“十四五”时期上海经济中心建设的目标内涵

早在 19 世纪，伴随工业革命和世界贸易的繁荣，出现了在世界经济中具有重要影响力的城市，引发学者对于世界城市的早期研究。20 世纪 60 年代以来，跨国公司迅猛发展促进世界经济步入全球化时代，城市在全球经济中的地位与作用更为凸显，对于世界城市的概念、内涵、特征、功能、分类、形成机制等的研究更为深入，逐步形成了完整的理论体系。

1966 年，霍尔（Hall）将世界城市定义为：那些已对全世界或大多数国家发生全球性经济、政治、文化影响的国际第一流大城市；1986 年，弗里德曼（Friedmann）等人从新的国际劳动分工的角度，把世界城市的特征概括为：主要金融中心、跨国公司总部（包括地区性总部）、国际化组织、商业服务部门、重要的制造中心、主要交通枢纽和人口规模的高速增长。

1991 年，萨森（Sassen）基于经济全球化深化和全球服务经济的迅猛发展，系统阐述了世界城市的全球服务功能，进而首次提出“全球城市”的概念，强调全球城市网络节点的功能。1996 年，卡斯特尔（Castells）等人基于信息化与全球化的融合互动，开始关注世界城市的信息服务功能，提出世界城市作为全球通讯网络的主要节点，发挥全球信息中心的功能。同时，20 世纪 90 年代以来，随着我国对外开放更深地融入到全球经济中，一些中心城市相继提出建设“国际经济中心”“国际大都市”“国际性城市”等战略目标，相关研究在国内学界开始兴起。

21 世纪以经济全球化、政治多极化、社会信息化和文化多元化为基本特征，“四化”相互交织、互为推动加速了全球网络的形成，世界成为一个巨大的网络空间。人流、物流、资本流、技术流和信息流等市场要素在全球网络中充分流转和重新配置，并通过国家之间、区域之间、城市之间现实力量、资源要素的综合对比与配置组合不断建立和形成世界政治经济的新格局，特别是以城市为载体，在全球网络中形成了资源要素流转和配置的一个个节点。上海作为世界一线城市（根据 GaWC 排名）在全球政治、经济等社会活动中处于重要地位并具有主导作用和辐射带动能力。在全球经济不断发展变化的情况下，不断赋予中心城市新的内涵特征：

¹课题组简介：马海倩，上海市发展改革研究院副院长；杨波，上海市发展改革研究院经济研究所所长；汪曾涛，上海市发展改革研究院经济研究所副所长；常思远，上海市发展改革研究院经济研究所。

（一）体现全球竞争新格局

全球经济处于低速增长区间，总体呈现出人口增速下降（Depopulation）、生产增长乏力（Declining productivity）、债务水平居高不下（Debt）、去全球化（Deglobalization）的“4D”特征，不确定性因素增多，风险日益加深。IMF 预计 2021-2024 年全球经济平均增长率为 3.63%，略高于“十三五”时期（2016-2020 年）的 3.53%，但仍处于低位（图 1）。

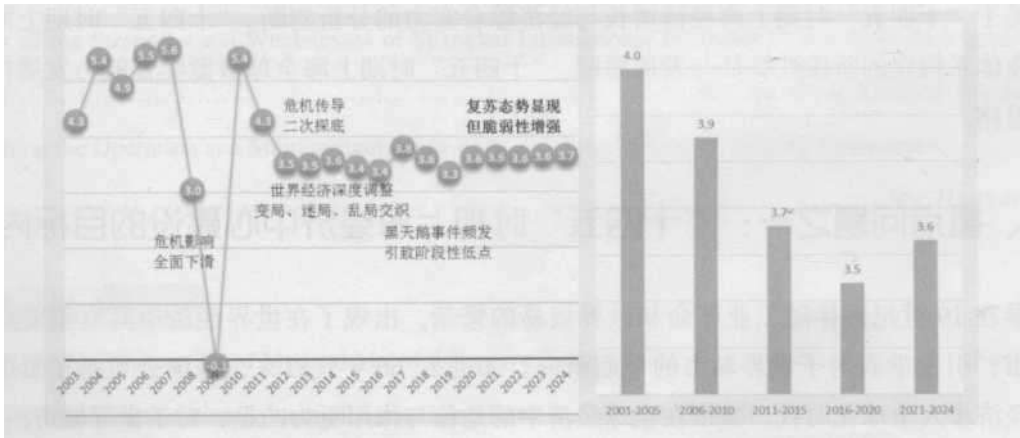
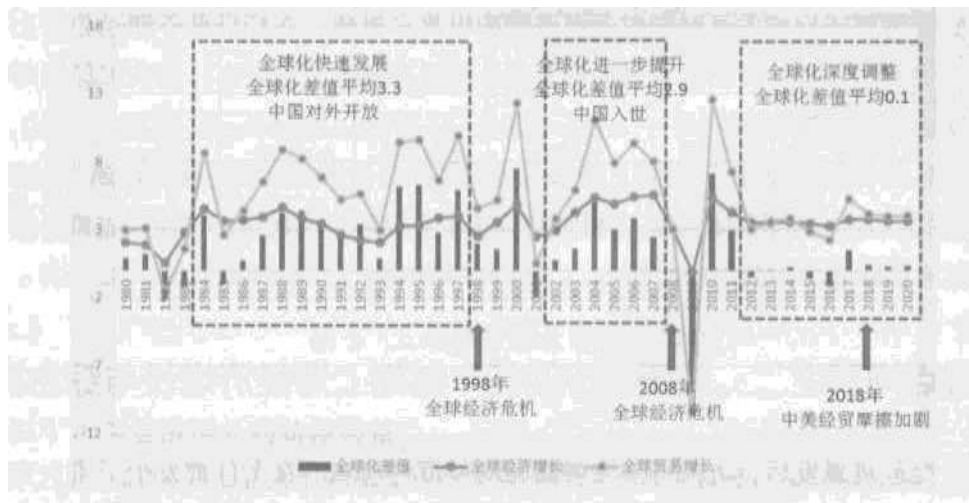


图 1 全球经济增速情况及“十四五”增速预计

本轮经济增速放缓同时伴随着全球贸易的大幅萎缩，与过去贸易增长一般为经济增长的两倍左右不同，全球贸易增长和经济增长之间的关系出现“反转性”变化，贸易增长与经济增长基本同步，全球化差值逐步减小（图 2），外贸已难以对经济增长形成有力拉动，经济发展将更加依赖国内、区域内经济活动。此外，在科技革命加速、经济格局变革、治理规则重构等因素推动下，全球新一轮产业分工和贸易格局正在重塑，特别是中美经贸摩擦常态化将对全球产业链、价值链、供应链产生深远影响，推动全球产业分工格局重构。

跨国公司价值链布局逐步从离岸转移到近岸。全球价值链从制造业向服务业拓展延伸、由制造业价值链向创新链深度拓展。全球价值链分工进入“高端回流、低端转移”的重塑阶段。发达国家推进高端制造回流，新兴经济体向全球价值链中高端攀升，全球价值链的国际格局在调整。上海在面临传统优势产业外迁、头部产业升级抑制等风险的同时，“倒逼”产业链、创新链、价值链加速升级。

全球创新版图重塑。创新全球化、网络化、多极化趋势日益凸显，人才、知识、技术、资本等创新资源全球流动的速度、范围和规模达到空前水平，以中国为首、东亚为核心的亚洲创新崛起，成为全球创新版图的重要标志。全球城市格局重构。随着新兴经济体的崛起，越来越多城市纳入全球城市网络，过去十几年来，上海在全球城市网络体系中的地位不断攀升，在全球城市网络中的节点作用日益明显，初步具备冲击顶级全球城市的基础和潜力。



注：全球化差值为全球贸易与经济增长的差，反映贸易对经济增长的拉动作用。

图2 1980年以来全球化发展进程示意图

（二）体现高质量发展新主题

“十四五”是中国发展进入第二个一百年的初始阶段，高质量发展成为新时代主题。党的十九大提出，我国经济发展进入了新常态，要立足大局、抓住根本，‘看清长期趋势、遵循经济规律，主动适应把握引领经济发展新常态，不简单以 GDP 论英雄，不被短期经济指标的波动所左右，坚定不移实施创新驱动发展战略，主动担当、积极作为，推动我国经济在实现高质量发展上不断取得新进展。

改革开放以来，在“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦的指引下，中国坚持以经济建设为中心，锐意推进改革，全力扩大开放，全心全意谋发展，综合国力不断上升，创造了40年高速增长的奇迹，取得了社会主义建设的历史性成就。中国深度参与全球治理是全球城市建设的坚实基础。

国家的综合实力，尤其是整体经济水平是全球城市发展不可或缺的重要基础和支撑。我国大国崛起的进程为上海深度融入全球网络打开更广阔空间，为上海形成具有全球影响力的城市功能提供更强动力，为上海提升在全球城市中的竞争地位带来无限的想象空间和真实机会。

（三）体现全球城市建设新阶段

上海正成为全国经济发展的风向标和全球总部经济的集聚地（GaWC），其具有很高的经济开放度，营商环境良好，集中了较多跨国公司、国际金融机构和国际经济、政治组织。

作为世界一线城市，上海在生产、服务、金融、创新、流通等全球活动中起到引领和辐射等主导作用，具体表现在城市发展水平、综合经济实力、辐射带动能力、人才吸引力、信息交流能力、国际竞争力、科技创新能力、交通通达能力等各层面。

当前上海进入以高质量为导向的转型发展新阶段，城市发展目标、定位、战略出现新变化。2017年城市总体规划确立了“卓越全球城市”发展目标和“五个中心”功能定位，2018年确立打响“四大品牌”战略，同年中央赋予上海新的“三大任务”。

“十四五”是在 2020 年上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的基础上进一步提升城市能级的新阶段，也是继续完善创新转型的关键时期。上海要顺应世界多极化，在经济低谷期逆势而上，做改革开放再出发的先行者，高质量发展的排头兵，建设卓越的全球城市，为我国经济与世界经济继续深度合作作出更大贡献。

综合上述分析，“十四五”期间上海基本建成国际经济中心城市的目标内涵可以概括为：到 2025 年，基本建成与我国综合实力相匹配，经济实力强、现代化产业体系完善、集聚辐射能力强、具有国际竞争力的国际大都市。

二、重点问题之二：关于“十四五”时期上海经济增长与综合实力

国际金融危机爆发后，上海经济发展面临的外部环境和内在条件都发生了重大变化，经济增长出现趋势性下移。“十四五”时期，上海经济自身转型的深入叠加外部环境变化，将呈现出新的阶段性特征，经济增长潜力、动力以及风险因素都将面临转变。

（一）上海经济增长的趋势判断

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 亿元提高到 2018 年的 32680 亿元，年均增长 10.7%（同期全国年均增长 9.6%），经济总量扩大 16 倍（同期全国扩大近 12 倍）²。

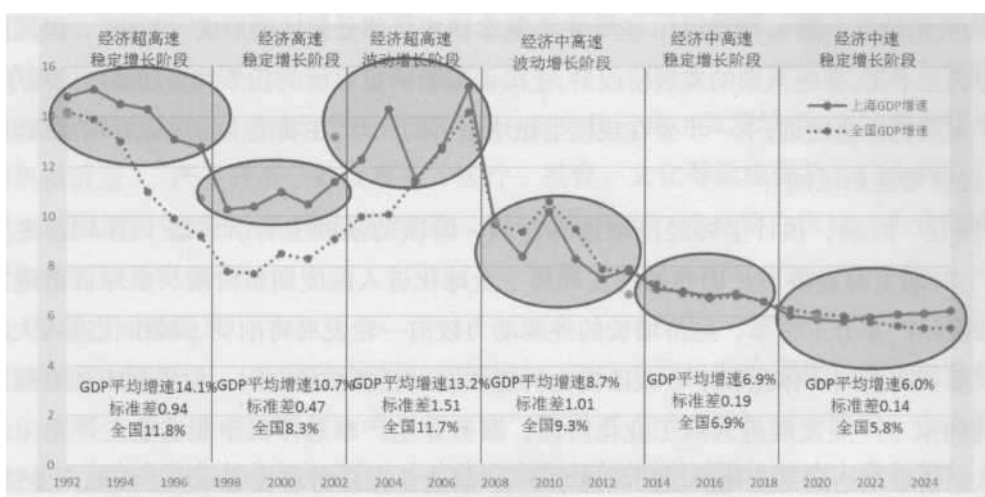
从全国经济增长总体格局看，2008 年是上海经济增长的“拐点”。1992-2007 年，上海经济连续保持 16 年的两位数增长，平均增速高于全国 2.1 个百分点。

主要是“全球化-进出口”“城市化-房地产”“工业化-重工业”这三大动力驱动。2008 年国际金融危机爆发，上海 GDP 增长率为 9.7%，与全国持平，首次跌入个位数，并于 2009-2012 年连续四年低于全国。

上海 GDP 增速下滑的背后，是主动应对外部形势环境和内在支撑条件变化的经济转型之痛。由于上海处于发达地区，经济外向程度高，受金融危机影响比全国更为明显，在外部环境和自身转型“双重挑战”下率先感受到了转型带来的压力，进入经济新常态，经济结构调整的速度、力度、深度领先全国。

经过多年调整，上海经济转型效应开始释放，应对新时期加剧的外部风险，且在自身转型进一步深化的过程中，上海经济始终保持略快于全国或与全国同步增长，经济韧性增强特征逐步显现。预计“十四五”时期，在转型先发效应、城市群集聚效应等进一步释放情况下，上海增长有望实现略快于全国的增长（图 3）。

²1 2018 相对于 1992 年，按 1992 年价计算。



注：上海 GDP 为课题组预计，全国采用 IMF 预测值。

图 3 上海经济增长阶段及预测

（二）上海经济增长的阶段特征

“十二五”时期上海提出创新驱动转型发展，伴随经济危机经过十年的发展，取得了较好的成绩与进展。进入 2020 年，外部环境和自身条件出现了新的变化，但创新转型仍未结束，相对于前十年，“十四五”时期可以说进入到了后半场，呈现出不一样的特征，主要有五个方面。

1、外部环境新变化

“十四五”时期上海发展的外部环境面临两大“变量”：一是技术革新的影响，以人工智能、数字经济、清洁能源、生命科学等为代表的新一轮技术革命正在蓬勃发展，技术创新突破速度加快，产业发展和城市管理的数字化、智能化改造步伐加快，数字经济、智能经济正在成为重要的新经济增长点，经济、社会、城市治理的智能化发展更趋明显。

二是外部风险的传导，世界经济结构和秩序整体处于深度裂变期，无论是发达经济体还是新兴经济体，增长动能都有减弱迹象，下行风险显著上升，国际政治经济的“黑天鹅”“灰犀牛”事件仍难以预测，上海将面临更偏弱和不稳定的外需。

总体而言，“十四五”时期进入一个变革加速时代，一些未被忽略的“慢变量”（亚洲全球经济重心、中美战略竞争与结构性矛盾显性化、中国巨大市场优势、人口老龄化程度加深、颠覆性技术创新加速、人力资本整体水平提升等）效应正在进入“积量为质”的阶段，上海要以转型升级的确定性应对外部变革的不确定性，以有限空间激发更大潜力、撬动无限发展。

2、发展基础新起点

上海城市规模和功能能级迈上新台阶，“十四五”时期发展基础得到巩固。规模上，2018 年上海 GDP 突破 3 万亿元，人均 GDP 突破 2 万美元，达到了一量级（GDP 规模分别相当于纽约、东京和伦敦的 52%、64%和 86%，人均 GDP 分别相当于 18%、35%和 31%）。

但同时也要看到，上海前有标兵（与纽约、东京和伦敦的差距仍然很大，人均 GDP 更为明显），后有追兵（2018 年北京和深

圳的 GDP 规模分别相当于上海的 92.8%和 74.1%,增速相当或高于上海,人均 GDP 均大幅超过上海)。

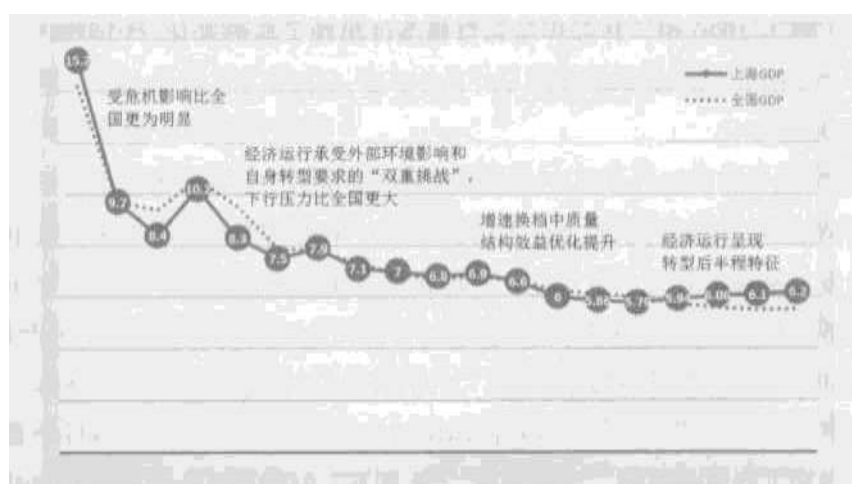
能级上,五个中心基本建成,部分领域已形成“长板”,但国际资源配置能力仍显不足。在进入新的发展阶段后,上海面临新的更艰巨的任务和更加激烈的竞争格局,“十四五”发展仍任重道远,下一步要在规模上做增密度的文章,在功能上继续做好增能级的文章。

3、经济增速新区间

“十四五”时期,预计上海经济增速将在前一阶段的基础上有所放缓(图 4)。主要考虑“十四五”时期上海经济增长面临的现实环境:全球化进入深度调整阶段,全球价值链贸易增速放缓和国际产业分工变革,经济增长的外源动力较前一轮发展将削弱;城市化进入大都市圈阶段,大都市圈空间一体化和中心城区极化仍能激发出经济增量空间。

但受制于现有制度对资源要素的约束;产业发展进入后工业化阶段,服务业生产率总体低于制造业生产率(对经济增长贡献恐怕难以达到工业化阶段的高速水平),制造业在总需求收缩环境下面临产业链提升、新动能壮大的挑战,服务业在巨大市场优势下仍存在突出的结构性问题一生产性服务业不强、社会服务活力不够。

从更深层和更长远看,潜在增长率中枢下降是必然趋势,这其中包括“后发赶超”优势不断减小,外需投资等传统动力支撑弱化,以及人口老龄化加剧等因素(老龄化程度的提升不仅使劳动力供给下降,还会对储蓄率、公共支出、创新能力等方面带来不利影响)的多重影响。



注：上海 GDP 为课题组预计，全国采用 IMF 预测值。

图 4 本轮危机以来上海经济走势

4、供需结构新平衡

无论是需求侧动力,还是供给侧动力,“十四五”时期都会发生新的变化。供给侧方面,服务业与制造业互为支撑、融合发展,共同构成经济增长稳中有进的动力体系,其中服务业是韧的支撑、进的关键,既要规模做大也要功能做强。“十四五”时期要在产业升级、消费升级、区域一体化发展中释放动能;制造业是稳的根本、进的基础,重心不在于规模扩张而在于质效提升。“十四五”时期要在深度工业化、产业融合化、全面智能化中挖掘动力。

需求侧方面，外贸依存度显著降低（由 2006 年的 172% 下降为 2018 年的 96%），内需贡献进一步突显，消费作为需求侧经济增长的第一动力仍将保持稳定增长，“十四五”时期要强化消费升级赋能，聚焦高端消费、服务消费、绿色消费等热点消费领域，建立消费升级与产业升级的有效联动机制。

投资仍将保持一定强度，且成为“十四五”时期发展的重大变量。上海投资的潜在空间包括基础设施升级（轨道网络-面向长三角、智慧城市）、城市更新（旧区改造、旧集镇改造）、产业升级、社会事业（医疗、教育、文化等设施供给），“十四五”时期要进一步突破限制投资增长的体制机制障碍，在土地容积率、土地留白区域、企业技术改造等相关政策方面取得突破。

5、要素投入新要求

在新的发展要求下，要素驱动经济增长的结构和动力都将发生变化，效率提升将成为经济增长的主要支撑。劳动力要素由“人口红利”阶段进入“人才红利”阶段，在人口老龄化加深情况下，劳动力贡献率维持低位，人力资本提升的贡献更具长期性，适当增加人口（维持较高劳动参与率和提高适龄人口结构）有利于提升劳动力贡献率；资本要素仍是可挖潜的重要动力，从发达国家（主要是美国）投资结构长期变动趋势看，随着人均 GDP 水平迈向高收入阶段，产业与消费结构升级对投资结构影响巨大。

产业投资增长主要集中在技术密集型、研发密集型产业（制造业投资中设备投资、知识产权类投资增长更快），公共事业投资存在高增长期（与人口老龄化有关系），据此上海“十四五”时期投资增长导向应该是面向未来、顺应转型、提升供给质量与效率。

全要素生产率是实现经济转型和决定中长期可持续增长的最关键因素，核心是提升（配置）效率和促进（技术）创新，前者包括市场准入放开（部分产业领域、服务领域的对内对外开放）、土地利用效率（包括土地资源要向有基础、有潜力重点区域集中，战略留白区适当调整等）、金融配置效率等，后者主要是激发强化科技创新的投资效应和产业化效应。

（三）促进经济稳定增长的主要发力点

“十四五”时期要围绕影响经济增长的可变和可控因素，从政府作为的角度，聚焦重点发力，具体包括以下方面：

1、投资发力。以投资“上速度、上强度、上效率”为目标，不断创新投融资机制，围绕重点区域、重点行业，争取大项目落地，力争实现 10% 左右的增速。一是基础设施投资围绕新一代信息基础设施和民生补短板等领域发力，同时发挥长三角一体化和自贸试验区新片区建设对基础设施投资的带动效应；二是房地产开发投资在保障房、租赁房、旧住房改造等领域寻求增量；三是工业投资继续力争维持当前增速。

2、重点区域发力。打造与上海发展战略目标相匹配的重点及潜力区域，拉开上海区域发展的战略新框架。一方面，打开“2+5”战略新空间，东部的自贸试验区新片区和西部长三角一体化示范区力争打造成万亿级经济规模的新兴增长级，桃浦、南大、吴淞、吴泾、高桥 5 大转型区域打造成为高经济密度的“产业新区”。另一方面，围绕虹桥、世博-前滩、张江、滨江、G60 等若干重点功能性区域能级提升再发力。

3、服务业发力。从补齐短板和拉长长板的角度双向发力：一是聚焦发展数字赋能型企业服务。独角兽中美企业较量，企业服务市场我国明显落后，上海在这些新兴领域存在短板和巨大空间。上海应抓住数字产业发展风口，在网络安全、金融科技、数据管理、SaaS（软件即服务）等企业服务领域形成增长点。二是聚焦发展长板释放型社会服务，发挥上海在医疗、教育、文化、体育等方面的长板优势，通过制度改革和扩大开放，释放产业发展成长空间。

4、制造业发力。在全球产业链格局重塑和国家产业链竞争力提升中找到自己的发力点，发挥制造业在现代产业体系中的支撑作用。一方面，存量不能丢，继续发挥上海传统优势制造领域，进一步凸显高端制造、智能制造等方面的品牌优势，提升发展都市型工业。另一方面，增量要发力，聚焦人工智能、集成电路、生物医药产业发展,推动 5G 产业、新能源和智能汽车、航空航天等领域形成集群效应，加快培育新的支柱产业。

5、要素供给发力。一方面，要破除传统要素的“紧箍咒”。土地利用更加注重提升经济密度，如存量用地盘活、土地混合利用、容积率提升、地下空间开发等，对土地留白等特殊性质用地的利用提出一揽子解决方案；人口问题面对结构性变化（老龄化）和流动新趋势（新一线城市抢人大战，2013-2018 年深圳、成都、广州、西安、重庆净增人口分别为 240 万人、203 万人、198 万人、142 万人、132 万人，上海仅为 9 万人），需要重新审视人口要素对城市发展的作用。另一方面，要培育激活新生产要素，主要是技术要素和信息要素。