

上海打造国内大循环中心节点和国内国际 双循环战略链接的切入口和发力点

李锋 向明勋 陆丽萍 梁绍连 邱鸣华 宋奇¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】 上海要全面服务和融入新发展格局，打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接，必须紧紧围绕建设“五大中心”、强化“四大功能”这个切入口，以推进浦东高水平改革开放、深入落实“三大任务、一大平台”和优化城市发展格局为抓手，以深化供给侧结构性改革、扩大高水平开放为动力，锻长板，补短板，抢机遇，求突破。

【关键词】 国内大循环 战略链接 中心节点

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2021)03-0032-010

一、上海应在主动服务和融入新发展格局中实现更大作为

(一)加快形成国内国际双循环相互促进的新发展格局

加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是以习近平同志为核心的党中央，根据我国发展阶段、环境条件变化作出的重大决策。其内涵和实质是要调整过去“两头在外”大进大出的发展模式，依托大国经济内部可循环的优势，把发展立足点放在国内，更多依靠国内市场、国内生产和国内需求来实现中国经济可持续发展，以应对外部环境变化；根本要求是提升供给体系的创造力和关联性，解决各类卡脖子和瓶颈问题，畅通国民经济循环；根本目的是要把中国经济增长的动力从主要依靠外部市场和技术转向主要依靠内需市场和自主技术，实现发展路径和动力机制转换。同时，新发展格局不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。推动形成宏大顺畅的国内经济循环，就能更好地吸引全球资源要素，既满足国内需求，又提升我国产业技术发展水平，形成参与国际经济合作和竞争的新优势。

(二)打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接

中央对上海一直寄予厚望，党的十八大以来先后提出了建设科创中心等“五个中心”、落实“三大任务”和提升“四大功能”等战略要求。习近平总书记在浦东开发开放30周年庆祝大会的讲话中明确提出，要把浦东新的历史方位和使命，放在构建以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局中予以考量和谋划，努力成为国内大循环的中心节点和国内国际双

¹**作者简介**：李锋，上海市人民政府发展研究中心开放处处长。
向明勋，上海市人民政府发展研究中心综合处副处长。
陆丽萍，上海市人民政府发展研究中心开放处副处长。
梁绍连，上海市人民政府发展研究中心研究人员。
邱鸣华，上海市人民政府发展研究中心研究人员。
宋奇，上海市人民政府发展研究中心研究人员。

循环的战略链接。这既是对浦东提出的要求，也是对上海提出的要求。对上海来说，打造“中心节点”和“战略链接”不是在原有重大战略任务之外另起炉灶，而是要在推进各项重大战略任务中更加注重依托国内大循环，充分发挥对内对外开放两个扇面枢纽作用，更加注重内外联动，以外带内，提供高质量供给，服务和促进国内大循环。上海应当按照中央对上海发展提出的新要求，进一步明确打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的切入口和发力点，努力在服务国家战略中发挥更大作用。

二、上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的“四大优势”和“四大挑战”

在我国新发展格局中，不同省市的禀赋和特点有很大差异，承载着不同的使命。上海作为我国最开放的国际大都市，在打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接上具有得天独厚的优势。一是经济外向度较高。上海口岸贸易总额位居全球城市前列。截至 2019 年底，上海累计吸引跨国公司地区总部 720 家、研发中心 461 家，继续保持全国第 1 位。根据最新 2020 年 GaWC 全球城市排名，上海由 2018 年的第 6 名上升为第 5 名。二是创新资源较为丰富。全市已建成和在建的国家重大科技基础设施 14 个，数量和投资额均全国领先。根据《自然》杂志增刊《2020 自然指数—科研城市》显示，上海在全球科研城市中排名第 5 位，较 2016 年上升 3 位。三是金融资源集中度较高。上海证券交易所股票市值、成交金额均居世界第 4 位，上海黄金交易所现货黄金交易量居全球第 1 位；在华境外金融机构 80% 在上海落户，其资产 70% 集中在上海。四是基础设施较为完备。上海港集装箱吞吐量连续 10 年居全球第 1 位，浦东机场航空货邮吞吐量连续 8 年居全球第 3 位。这为上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接奠定了坚实基础。上海在国内国际双循环战略链接具有“四大优势”的同时，应当清醒地认识到面临“四大挑战”。

（一）对内辐射带动效应不强

上海虽然经济规模较大，GDP 一直处于全国城市领先水平，但经济辐射力和控制力不强。一是经济首位度 1 不够。从国内看，在京津冀、粤港澳、长三角三大城市群中，上海经济首位度只有 15.6%，低于北京的 35.7%、深圳的 22.3% 和广州的 21.0%。从国际看，与全球首位度最高的 10 个城市相比，上海 GDP 占全国比重也明显偏低。二是产业控制力不强。与其他城市相比，在制造业关键技术、关键材料、关键环节上未形成控制力，金融服务业受管理地域限制辐射范围有限，数字服务业面临周边省市巨大挑战。三是城市吸引力下降。上海吸引国外人才数量增速连续 4 年下降，特别是对应届高校毕业生的吸引力下降。2016—2018 年，上海在各城市人才净流入率排行榜中仅列第 11 位，低于杭州、成都、深圳等城市。

（二）离岸资源配置能力亟须强化

从国际一流大都市纽约、伦敦、新加坡等看，离岸资源配置在其资源配置中占了很大比重，而上海资源配置功能仍以在岸配置为主，离岸配置资源能力有限。一是离岸贸易尚处于试点探索阶段。由于存在外汇、税收等制度瓶颈，跨国公司总部的贸易结算中心往往设在新加坡或中国香港，在沪跨国公司总部多为地区总部，缺乏统筹全球业务的功能。现有外汇管理体制与企业开展离岸贸易的运作模式不匹配，离岸贸易税制缺乏国际竞争力，制约了离岸贸易开展。二是跨境业务金融服务便利度不够。尽管上海已成为全球排名靠前的金融中心，但与伦敦、纽约相比，上海金融中心仍局限于服务国内，国际化程度偏低。一些在沪跨国公司反映，开展业务过程中跨境资金流动便利度不高。三是缺乏具备全球资源配置能力的生产性服务企业和机构。根据最新 GaWC 排名，上海吸引或培育的全球先进生产性服务企业总部仅有 1 家（交通银行），远低于纽约（47 家）、伦敦（28 家）。国际金融机构、国际顶级律师事务所均为个位数，与全球领先城市差距明显。

（三）科技创新策源作用有待提升

打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接要求上海有较强的创新策源能力，但目前上海仍有较大差距。一

是缺乏本土科技型“引擎”企业和独角兽公司。深圳有华为、中兴、腾讯，北京有联想、小米，杭州有阿里巴巴等国内外知名创新引擎企业，而上海相对较少。以互联网行业为例，在中国互联网百强企业中，北京有46家，高居榜首，上海拥有19家，居第2位；但在前10强中，北京占据6席，上海仅有携程1家入围前10强。二是科研投入和创新成果不足。上海拥有国家重点实验室、国家工程技术研究中心32家，与北京(101家)有较大差距，在实验室级别上更是与世界著名实验室相差甚远。2019年，上海PCT国际专利申请量为13347件，仅为东京的6%、深圳的23%、北京的54%。三是产业创新引领能力不强。上海仍未完全摆脱对汽车、机电、烟草等传统行业的依赖。生物医药、人工智能、新能源汽车等新兴产业虽然增长较快，但规模偏小，支撑作用有待提升。2019年，战略性新兴产业增加值占全市生产总值比重仅为16.1%。

(四)数字贸易发展活力尚待增强

数字贸易是未来全球经济发展的方向，对上海打造国内国际战略链接具有重大意义，但目前上海数字贸易发展较为滞后，面临诸多瓶颈。一是缺乏有全球影响力的数字贸易平台。与圣何塞、西雅图、圣地亚哥等欧美城市相比，上海没有谷歌、微软、高通这样的全球数字贸易巨头；与北京、杭州、深圳等国内城市相比，上海没有百度、阿里、腾讯这样的互联网巨头，也没有华为这样的科技巨头。二是跨境数字贸易面临障碍。OECD—FDI限制指数显示，我国FDI总体限制指数远高于英、法、日、美等国，特别在与数字贸易直接相关的电信行业市场准入上差距最为明显，电信、金融、医疗等与数字贸易相关的服务业开放度偏低。三是跨境数据流动规则体系亟待完善。在跨境数据流动、数据存储、源代码公开等方面缺乏统一、明晰的规定，严格的数据管制阻止了正常商业数据跨境传输的进行，导致大部分在沪总部将数据跨境相关业务设在新加坡等境外城市。

三、上海应将建设“五个中心”和强化“四大功能”作为打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的切入口

(一)“中心节点”和“战略链接”各有侧重、相互支撑

打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接，是新发展格局下上海的重大使命。国内大循环的中心节点，就是要将国内经济内需为主导、内部可循环的文章做足，成为国内各种要素和资源循环与配置的核心节点和枢纽。上海打造国内大循环的中心节点，重点是要成为全国资金、信息、技术、人才、货物等五大要素循环和配置的核心枢纽。要立足于高质量国内大循环，进一步促进资金、信息、技术、人才、货物等要素集聚流动，力争在要素配置中占据关键环节，在供需对接中锻造关键链条，在内需体系中打造关键支撑，助力国内经济循环更加畅通。国内国际双循环的战略链接，就是要将国内国际双循环能量交换的文章做足，成为链接国内国际两个市场和两种资源的通道和桥梁。上海打造国内国际双循环的战略链接，重点是构建国内国际的要素链接、产能链接、市场链接、规则链接。要着力提高要素市场国际化水平，促进资金、技术、人才、数据等要素跨境流动自由化，打造国内国际大循环的要素链接；加快发展总部经济 and 功能性机构，统筹引进外资和对外投资，推动国内外产业链布局 and 产能合作，打造国内国际大循环的产能链接；统筹发展在岸业务 and 离岸业务，促进内需和外需、进口和出口协调发展和联动发展，打造国内国际大循环的市场链接；对标国际最高标准和最高水平，加快规则、规制、管理、标准等制度性开放，打造国内国际大循环的规则链接。

“中心节点”和“战略链接”既有联系，又不完全相同，两者相互依存、相互支撑、相互促进。在一定程度上，相对于打造国内国际双循环“战略链接”而言，上海打造国内大循环“中心节点”的任务更为艰巨繁重。开放是上海最大的优势，上海在链接国内国际两个市场上具有其他城市无法替代的作用，但受诸多因素限制，上海在打造中心节点上面临着其他城市的激烈竞争。因此，上海服务构建新发展格局，应立足自身特点和独特优势，找准切入口和发力点，发挥全国其他城市不可替代的独特作用。

(二)以“五个中心”和“四大功能”作为上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的切入口是上海未来发展的必然要求

建设“五个中心”和提升“四大功能”是中央交给上海的战略任务，也是上海城市发展的战略目标。“五个中心”和“四大功能”存在紧密的内在联系。一方面，建设“五个中心”是战略目标，提升“四大功能”是战略路径。两者在发展目标上是一致的，从不同角度指明上海城市发展的战略方向。另一方面，“四大功能”体现着新形势下对上海的新要求。“四大功能”体现着上海城市的核心竞争力，是打造未来战略优势的根本所在，并且经济中心有不同等级，“四大功能”进一步明确了上海“五个中心”的能级水平。

以“五个中心”和“四大功能”作为上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的切入口，符合国家对上海的战略定位，也是上海在服务新发展格局上区别于全国的重要特征。从全国看，构建新发展格局关键是要打通生产、分配、流通、消费等环节的堵点，破除妨碍要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍；对上海来说，一方面，要破解自身发展的体制机制障碍，融入新发展格局；另一方面，更重要的是要充分发挥国际经济中心城市的功能和作用，更多地吸收利用全球资源和要素，来满足国内需要，服务新发展格局。因此，以“五个中心”和“四大功能”为切入口，能够将国家的战略要求和上海发展的战略目标高度融合，体现了上海在全国新发展格局中的独特作用。

(三)以“五个中心”和“四大功能”作为上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的切入口，需要进一步聚焦关键环节突破

习近平总书记在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上明确提出，浦东要“在长三角一体化发展中更好发挥龙头辐射作用”，对上海来说也是如此。上海近十几年来，“中心”提的相对较多，“龙头”提的相对较少，而若形不成“龙头”，就无法发挥双循环的战略链接作用。上海应充分发挥在长三角一体化发展中的龙头辐射作用，全面强化“四大功能”，全力打响“四大品牌”，全面深化“五个中心”建设，聚焦关键环节和重点领域，力争在打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接上取得显著突破。

建设“五个中心”要更加注重发挥对内对外两个扇面枢纽作用。与中国香港、新加坡等转口型经济中心城市相比，上海的优势在于拥有广阔的经济腹地和国内市场，这一特点决定了上海“五个中心”天然具有链接国际国内两个扇面的战略功能。因此，在新发展格局的背景下，上海建设“五个中心”和提升“四大功能”不能仅面向国际市场，还必须充分发挥腹地型经济中心的优势，依托国内大循环，努力成为沟通国际和国内两个市场的战略链接。具体来看，经济中心建设要以提升产业管理控制能力和产业链现代化水平为核心，为确保全国产业链供应链稳定和价值链提升多做贡献；金融中心建设要以提升金融市场国际化水平为核心，扩大人民币跨境使用、交易和结算范围，打造以人民币国际化和庞大国内市场为依托的全球金融交易中心、资产管理中心和金融科技中心；贸易中心建设要以带动和扩大国内商品和服务进出口为核心，积极发展离岸贸易和转口贸易，推动数字贸易创新发展，提升以庞大国内市场需求为基础的重要大宗商品价格影响力，打造全球进口商品集散中心和亚太贸易枢纽；航运中心建设要以依托庞大国内腹地为核心，积极推进长江黄金水道建设和“江海联运”，并规划建设沪甬跨海通道，建成辐射全球的航运枢纽；科创中心建设要以提高自主创新能力为核心，在聚焦关键核心技术重点突破和加快科技成果产业化的同时，更加注重基础研究和前沿性原始创新能力，积极参与和牵头组织国际大科学计划和大科学工程，开展国际科技协同创新，为突破国内科技创新瓶颈做贡献。

强化“四大功能”要进一步聚焦关键环节。上海提升“四大功能”已有系统部署，在具体推进中还需要把握几个关键环节。其中，提升全球资源配置功能的关键是要进一步集聚具有全球性业务的企业总部和功能性机构，包括境外和本土跨国公司总部、研发中心和中介服务机构。企业是资源配置的市场主体，全球资源主要是通过跨国公司的全球业务和功能性机构来配置。因此，集聚这些机构对上海提升资源配置能力至关重要。上海要着力提高在沪跨国公司总部和功能性机构的数量和能级，特别要大力培育和集聚本土跨国公司总部，后者将是未来在上海真正的全球性总部。提升科技创新策源功能的关键是要突破体制机制障碍，着力打通“堵点”。特别要在科研院所推行法人化改革，扩大研发自主权，减少政府干预，吸引社会资金投入科研院所和重点实验室建设，激发科研院所研发创新的积极性。提升高端产业引领功能的关键是要占据关键技术、关键零部件、关键材料的制高点，并强化产业资源的系统集成能力。上海掌握这些环节和技术，才能在国内大循环中形成对产业的掌控力和引领力，才能

成为全球产业链供应链价值链的重要枢纽。因此，要改变长期以来形成的大而全、小而全的产业发展思路和政策，以掌控产业链核心环节为重点，优化调整上海产业结构，培育发展资源系统集成商。提升开放枢纽门户功能的关键是要强化资源离岸配置能力。全球城市的资源配置主要是离岸配置，而非在岸配置，纽约、伦敦、东京的资源配置都是离岸的。因此，上海要提升门户枢纽功能，必须大力提升全球资源的离岸配置能力，而非单纯追求人流和货流规模的扩大。

四、上海打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接的八个发力点

上海要全面服务和融入新发展格局，打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接，必须紧紧围绕建设“五大中心”、强化“四大功能”这个切入口，以推进浦东高水平改革开放、深入落实“三大任务、一大平台”和优化城市发展格局为抓手，以深化供给侧结构性改革、扩大高水平开放为动力，锻长板，补短板，抢机遇，求突破。

（一）推动浦东更高水平改革开放，打造服务和融入新发展格局的引领区

在三十而立再出发的关键时点上，上海要牢牢抓住新时代浦东高水平改革开放这张“王牌”，通过实施更大范围、更宽领域、更高层次的对外开放，将浦东新区打造成服务和融入新发展格局的示范引领区，促进国内经济更加紧密地与世界经济联系互动，提升国内大循环的效率和水平。

一是进一步加快浦东新区在规则、规制、标准、管理等领域制度性开放步伐，打造新时代更高质量改革开放新高地。党的十八大以来，国家先后推出6批向全国复制推广的自贸试验区制度创新经验，其中一半来自浦东。下一阶段，浦东新区要以“挑最重担子、啃最难啃的骨头”的勇气和作风，以率先建成更高水平开放性经济为目标，探索建立与最新国际规则和管理规范接轨的制度体系，探索引进国际惯例团队和管理标准，争取在制度型开放上率先突破。特别是要对标CPTPP，谋划高标准开放新举措，并争取在中欧贸易投资谈判的某些领域先行先试，加大压力测试，充分发挥新时代改革开放的窗口和示范作用。

二是全面推进浦东全域特殊经济功能区建设，推动浦东新区、自贸试验区、临港新片区协调联动，推动上海各区与浦东新区协调联动。浦东新区已经承担自贸试验区、临港新片区等多项国家试验任务，但各片区之间功能相对分割、资源错配等矛盾依然存在。面对新发展格局，当务之急是在浦东全域推动特殊经济功能区建设，探索开展全面系统的综合性改革试点，推进新区、试验区、新片区各项改革创新集成协同，进一步放大前期改革综合效应。上海各区要主动用好浦东高水平改革开放这个大平台，加强改革联动、开放联动、创新联动、发展联动。

三是推动浦东现有功能区升级，进一步发挥外高桥要素枢纽节点作用，以数字化、智能化改造提升金桥出口加工区。在新发展格局下的国际经贸形势发生巨大变化，外高桥等传统功能区面临较大经济增长压力。浦东应当顺应新全球化发展大趋势，立足双循环枢纽节点功能，进一步打通免税商品流、增值服务流、自由数据流等新要素制约，做好上海数字化转型的引领示范，通过整体性转变，加强数字经济对外高桥、金桥等原有功能区的全方位赋能。

四是加快浦东枢纽建设，打造亚太地区最具影响力的综合性交通枢纽和空港新城。浦东机场不仅是链接国内沿海大通道和长江经济带的重要交汇点，同时背靠惠南、川沙等经济腹地，未来在科技创新研发、航空产业链配套等方面具有较大拓展空间。要加快浦东枢纽产业配套和城市功能配套完善，加快布局未来产业发展的战略性新增长点，尽快将浦东机场打造成升级版的虹桥商务区。

（二）强化临港新片区功能开发，打造“中心节点”和“战略链接”的核心枢纽和桥头堡

临港新片区作为特殊经济功能区，应充分发挥自身开放优势，贯彻“五个重要”的要求，聚焦培育投资、贸易、金融、航运等重点领域核心功能，推出一批具有更大力度的重大开放政策和制度，努力成为服务双循环的核心枢纽平台。

一是把重点放在功能开发而非项目建设上，力争实现高端领域和制度性突破，真正形成全球资源配置能力。在发展载体上，牢牢抓住特殊综保区、特殊经济功能区“两大载体”，率先建设物理围网和电子围网并举的“双层自由港”，打造畅通高水平国际循环的深度开放大通道，提升上海城市的国际联通性。在产业方向上，大力集聚培育头部企业，加快构建开放协同创新和全产业链整合带动“两大生态”，布局打造掌握核心技术、具有国际竞争力的产业集群，将临港新片区打造成引领中国经济高质量发展和新发展格局的前沿产业增长极。在发展格局上，依托超大规模国内市场和腹地优势，充分发挥在上海大都市圈、长三角、国内大循环“三圈协同”中的辐射带动效应，打造服务国内大循环的联动发展新引擎。

二是推出临港新片区证券市场国际板，构建国外人民币资产回流新通道。优先选择境外上市“红筹股”、回归国内上市意愿强烈的中概股企业、具有较强竞争力的“一带一路”优质企业、在华有主营业务的发达国家企业作为上市主体。国际板主要面向境外投资者开放，并以人民币计价为主，实现封闭运作。允许符合条件企业在临港新片区国际板发行以人民币计价的股票，资金来自非居民设立的自由贸易账户。构建与国际接轨的信息披露、透明监管、退市和投资者保护等制度安排，要求上市公司进行充分的信息披露，提升透明度，提高违法违规成本。

三是超前谋划大洋山港建设，促进大小洋山联动发展。推进大洋山港的开发建设，有助于解决洋山深水港区集疏运网络不完善、长三角港口布局不尽合理等问题，强化上海国际航运中心枢纽港作用。在开发建设模式上，可借鉴沪浙联合开发小洋山的成功经验，以资本为纽带，以企业为主体，通过股权实现跨行政区域深度合作，规划研究沪甬跨海大通道建设，稳步推进大洋山港的开发。

（三）加快发展科创板，为构建新发展格局提供战略支撑

在新发展格局中，创新是驱动未来发展的核心动力，金融市场则是配置资源的重要工具。科创板作为联通资本市场和科技创新的重要通道，设立以来挂牌企业超过百家，成为上海产业科技创新的重要推手和金融制度创新的主要阵地。上海要深入落实科创板这一国家战略，加快推动创新经济发展，推动科技创新在畅通循环中发挥关键作用。

一是加强对上海及长三角科技企业在科创板上市支持力度，推动区域内更多“硬科技”企业上市。立足新发展格局，重点支持新一代信息技术、高端装备、新材料、新能源、节能环保以及生物医药等高新技术产业和战略性新兴产业，推动互联网、大数据、云计算、人工智能和制造业深度融合，加快培育一批符合国家战略、突破关键核心技术、市场认可度高的硬科技企业上市。值得注意的是，2020年，上海科技企业申报科创板上市总数有所下降，其中重要原因是财政支持力度仍然不够，明显低于北京、深圳等地。应当适当提高企业改制上市补贴额度，探索设立企业上市发展基金，加大各类创投基金的整合力度，支持长三角区域内更多“硬核”企业上市。

二是持续深化科创板关键性制度改革，对标国际最高水平引入更多灵活高效的配套制度，提升科创板市场活跃度。2020年6月以来，“发行上市审核2.0”制度使上海科创板的效率进一步提升。未来，要充分发挥科创板功能，就必须不断深化关键制度改革，以此增强科创板的影响力和竞争力，主要手段包括推出做市商制度、研究引入单次T+0交易等。聚焦关键制度安排，逐步深化发行、上市、信息披露、交易、退市等制度创新，充分发挥资本市场对提升科技创新能力和实体经济竞争力的支持功能。

（四）以进博会和大虹桥为抓手，打造双循环战略链接的重要窗口和平台

进博会作为联通全球商品和中国超大市场的桥梁，为上海打造“双循环”战略链接提供了得天独厚的载体。上海应更好利用进博会这一重大平台，紧密依托大虹桥地区，持续放大溢出带动效应，吸引更多全球高端要素和优质资源集聚，打造联动长三角、服务全国、辐射全球的商品和服务集散中心。

一是依托进博会大力发展有形市场和无形市场。建设好“6+365”天一站式交易服务平台。加快虹桥进口商品保税展示交易中心二期建设，进一步提高便利化程度，打造长三角进口商品展示中心和“上海购物”新地标。开展保税展示交易零售业务常态化试点，在经营主体、模式、税收政策上进行突破，采取“前店后库”模式，降低运营成本。高起点提供一站式进口商品交易服务。促进进口商与“6+365”天一站式交易服务平台开展进口服务、实体交易、贸易仓储、物流、展销场馆等全渠道环节的合作对接。加快打造全球数字贸易港，助力城市数字化转型。搭建数字贸易交易促进平台，引进一批数字贸易创新市场主体，集聚一批高能级跨境电商龙头企业和上下游产业链企业。

二是将大虹桥地区打造成为总部经济和专业服务高地。抓住进博会契机，推动具有全球知名度的会议展览、商务商业、总部研发等高端项目联动发展。吸引更多跨国公司总部与专业机构在大虹桥地区集聚。针对不同类型总部实行“量体裁衣”政策，吸引跨国公司总部、研发中心、采购中心入驻，推动会计、法律、咨询等专业服务机构加快集聚，打造集五百强总部商务、顶级商务圈配套于一体的全球总部大本营，提升对产业链供应链的掌控力。争取服务业开放创新先行先试，在商贸、会展旅游、物流、信息服务等领域进一步扩大开放，打造高层次的现代服务业开放创新平台。

三是完善周边配套服务和交通网络。促进大虹桥地区会商旅文联动发展，利用进博会加强文化创意产业合作，整合旅游观光资源和博物馆、剧院等文化资源，打造多元化组合商旅路线。促进旅游、零售、餐饮等各类服务联动发展，打造全球优质商品云集、消费环境舒适的世界级商圈。进一步完善大虹桥综合交通网络。提升完善高铁枢纽辐射能力，在提升虹桥与长三角主要城市通勤效率的基础上，形成以虹桥商务区为核心的长三角高铁站点现代服务业集聚带。完善虹桥商务区核心区与国家会展中心的交通联系，优化南北向公共交通布局，完善与市域交通体系的快速路网衔接。

(五)以长三角一体化为突破口，率先建成融入新发展格局的样板区域

长三角经济外向度高、市场潜力大，以长三角作为双循环的战略抓手，加快推动对外开放和对内开放，促进区域统一市场形成，加快要素自由流动，既可以加速长三角一体化进程，也可以在全国率先探索新发展格局的新路径。要充分发挥上海龙头带动作用，推动长三角率先形成新发展格局。

一是大力推进上海大都市圈建设，提高上海大都市圈的首位度和辐射力。从全球看，都市圈既是区域一体化的基础载体，也是更能体现城市综合竞争力的空间单元。推进上海大都市圈建设将形成以上海为核心的全球城市区域，有助于提升上海中心节点和战略链接的能级。以临沪地区为突破口促进同城化发展，鼓励支持嘉定—昆山—太仓、金山—平湖、枫泾—嘉善等跨省市城镇合作，推进崇明东平—南通海永—南通启隆、嘉定安亭—青浦白鹤—苏州花桥等跨省城镇圈协调发展，实现功能布局融合和公共服务资源共建共享。推动都市圈内城市形成更紧密联系。积极构建“一小时通勤圈”“产业生态圈”和“创新共同体”，促进人流、物流、资金流、信息流等各类生产要素自由流动和优化配置。

二是努力将长三角生态绿色一体化示范区打造成为服务新发展格局的制度改革示范区。在新发展格局下，长三角生态绿色一体化示范区要瞄准国内大循环的痛点、堵点，率先打破国内大循环的体制机制障碍，并及时向其他区域复制推广。推进统一市场建设。清理废除妨碍统一市场和公平竞争的政策规定，彻底清除各类“玻璃门”等隐性市场准入障碍，率先在长三角全面消除市场准入壁垒。推进要素自由流动，着力解决金融市场分割等问题，加强金融机构之间的协同配合，创新服务模式，突破经营机构区域限制，推动各金融要素在区域内的自由流通；加快探索区域财税分享机制，打通企业区域自由流动的堵点。

(六)加快完善经济发展格局，为服务新发展格局奠定坚实基础

一是大力提升高端产业引领能力。深入推进以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系建设，增强产业链供应链的掌控力。上海应结合科技创新中心建设，以产业创新突破高端产业核心瓶颈，加快“卡脖子”攻关突破，聚焦集成电路、人工智能、生物医药等产业领域，加快产业关键核心技术的攻关和储备。实施产业基础再造工程，

围绕基础零部件、基础工业软件、基础材料、基础制造工艺和装备等产业基础工程进行攻关，推动产业基础高级化、产业链现代化。加强产业链补链固链强链，推动长三角产业链循环和融合发展，促进产业资源跨区域的流动融合，实现区域产业链安全自主可控；开展产业链薄弱环节全球招商，吸引重点企业来沪投资，实现供应链本地化。

二是加快发展“五型经济”。从国际趋势看，创新活力迸发、服务经济发达、总部高度集中、深度融入全球、流量高频汇聚，是构成顶级城市竞争力的核心要素。上海要大力发展具有引领策源作用和指数级增长潜力的创新型经济，大力发展辐射区域大、附加值高、具有品牌优势的服务型经济，大力发展更具全球影响力和产业控制力的多功能、高能级的总部型经济，大力发展融入全球产业链价值链中高端、体现高水平投资贸易便利化自由化的开放型经济，大力发展要素资源高频流动、高效配置、高效增值、线上线下融合联动的流量型经济，为提升城市核心竞争力提供有力支撑。

三是优化需求结构和市场主体结构。持续优化消费、投资和出口三大动力，立足我国超大内需市场，大力发展线上消费、体验消费、健康消费等新型消费，积极发展高端消费；进一步完善现代化基础设施体系，加大新基建投资力度，扩大战略性新兴产业投资；推动对外投资和扩大出口更好结合，开拓多元化外贸市场。构建充满活力的市场主体结构，做强做优做大经济循环的各类市场主体，大力培育具有全球竞争力的世界一流企业，更好地服务全球市场。

四是全面推进城市数字化转型。聚焦经济数字化、生活数字化、治理数字化等各个领域，打造具有世界影响力的国际数字之都。加快推进经济数字化转型，加大力度引导鼓励企业在 5G、物联网等关键技术方面自主创新，聚焦新智造、新消费、新服务等领域，培育更多有影响力的龙头企业。瞄准未来数字城市的特征和趋势，打通数据应用瓶颈，激活应用场景开发，创造性地用数字化方式解决超大城市治理难题，推动城市整体迈向数字时代。

(七)进一步优化城市发展布局，更好地促进构建新发展格局

一是加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的市域空间新格局。主城区要进一步提升服务能级和辐射功能，提高经济密度，推进城市更新，推动“一江一河”等区域深度开发，加快重点区域核心产业和要素集聚。临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥商务区要发挥对内对外开放枢纽作用。五个新城要按照独立的综合性节点城市定位，进一步提升在长三角城市网络中的竞争力。宝山、金山要加快功能布局调整和经济结构升级，加快宝山南大、吴淞地区转型。持续推进崇明世界级生态岛建设。

二是将五大新城打造成独立的综合性节点城市。嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五大新城是上海辐射带动上海大都市圈和长三角的重要支撑点，将其打造成能与国际国内进行流量交互、协同发展的独立综合性节点城市，能大大提升上海“中心节点”和“战略链接”的功能。要按照低于苏州、宁波、嘉兴，高于一般城镇的城市能级目标，布局新城的综合服务设施，打造和优化特色功能，实现错位发展；统筹规划全市产业布局，引导高端资源和重大项目布局新城；加快新城与长三角城市、新城与新城之间的轨道交通建设，提升新城的对外连通性；赋予五大新城更大的发展自主权，研究出台扶持新城新一轮发展的政策举措，支持新城发展。

三是加快形成城乡融合发展格局。着眼于国际化大都市的城乡发展一体化，深入推进新型城镇化和乡村振兴战略，促进城乡要素平等交换、双向流动。持续推进公共服务均衡分布，补齐基本公共服务短板，完善基本公共服务项目清单和标准，提高城乡基本公共服务水平。增强郊区保障供给、生态涵养、文化传承功能，努力成为高科技农业的领军者、优质产业发展的重要承载地、城乡融合和生态宜居的示范区。抓好乡村振兴示范村建设，鼓励支持农村产业融合发展，持续提升乡村人居环境。深化农业农村关键领域改革，进一步盘活乡村资源，释放发展活力。

四是推进黄浦江两岸纵深开发。目前黄浦江两岸虽已打通纵向轴线，但层次单一，对腹地功能的辐射力不强，功能布局 and 资源配置尚需优化。要以滨江全面贯通为起点，实施“黄浦江+垂直廊道”的开发试点，将原有的沿江规划向两边拓展，建设沿

江纵向发展轴，实现两岸空间与功能的纵向整合与横向拓展，增强文旅性、混合性和可达性，优化功能结构，打造世界级滨水空间最佳示范区。

(八)深化体制机制改革，全面融入新发展格局

构建新发展格局离不开深层次改革。上海服务新发展格局，必须进一步破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，率先构建高标准、市场化、国际化的一流营商环境，率先建成高水平社会主义市场经济体制。

一是加快改革过去以出口导向发展模式为核心的体制机制，构建与新发展格局相适应的体制机制。改革开放以来，我国把握国际产业转移机遇，逐步形成了以两头在外、大进大出为特点的发展模式和相应体制机制。随着我国加快转向以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，体制机制也要作相应重大调整。一方面，加快推进供给侧体制机制改革，面向国内大循环的要素、技术和市场，推进产权制度改革、垄断行业开放、企业营商环境改善和创新激励机制重构，发展新兴产业，培育龙头企业和品牌产品；另一方面，促进需求侧体制机制改革，包括收入分配制度改革、社会保障制度完善、消费环境改善以及财税体制改革等，释放潜在消费需求，挖掘新消费需求。

二是进一步优化全球城市营商环境，破解制约全球资源配置的障碍。近年来，上海不断深化“放管服”改革，加强“一网通办”政务建设，营商环境大幅改善，但在深层次营商环境改革上还存在不少短板，亟须围绕新发展格局要求深化改革创新。对照 RCEP、CPTPP，提升贸易投资便利化水平。我国已签署 RCEP 协定，同时将积极争取加入 CPTPP。上海要对照 RCEP、CPTPP，加快开展服务业开放、数据跨境流动等领域的改革试点，在内外政策与规制衔接上更多先行先试。对照高标准营商环境体系补短板，吸引集聚全球资源要素。在对标世行营商环境指标的基础上，聚焦纳税服务、金融信贷、法治保障、政商关系等领域，统筹推进制度创新、资源整合和流程再造，打通政策落地“最后一公里”，努力为各类市场主体营造稳定、公平、透明、可预期的发展环境。

三是要以壮士断腕的决心推进“伤筋动骨”的改革，强化政策举措落地。我国改革已进入深水区，上海改革也步入攻坚期，必须从新发展格局的大战略出发，聚焦深层次利益关系和矛盾推进改革。一方面，瞄准“硬骨头”深化改革，迸发上海发展活力。在收入分配制度、国资国企改革、民营经济发展等领域，以更大的决心啃“硬骨头”，让一切人才、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发；另一方面，强化政策举措落地，提高改革的获得感和感受度。未来改革要见更多真招、更多实招，谋求实质性突破，以改革的实际效果来衡量改革的成效，让各类主体全面参与进来，形成政府、企业、社会共同推动改革的良好局面。

参考文献:

[1] 习近平在第三届中国国际进口博览会开幕式上发表主旨演讲[N]. 人民日报, 2020-11-05.

[2] 习近平. 正确认识和把握中长期经济社会发展重大问题[J]. 求是, 2021(2):4-7.

[3] 董志勇, 李成明. 国内国际双循环新发展格局: 历史溯源、逻辑阐释与政策导向[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020(5):47-55.

[4] 恒大研究院. 智联招聘: 中国城市人才吸引力排名报告(2020) [N].

[5] 沈坤荣, 赵倩. 以双循环新发展格局推动“十四五”时期经济高质量发展[J]. 经济纵横, 2020(10):18-25.

[6] 王跃生. 世界经济“双循环”“新南南合作”与“一带一路”建设[J]. 新视野, 2015(6):12-18.

[7]徐奇渊. 双循环新发展格局: 如何理解和构建[J]. 金融论坛, 2020(9):3-9.

[8]FDI Regulatory Restrictiveness Index. OECD,<http://www.oecd.org/fr/investissement/fdiindex.htm>.

[9]Nature Index 2020 Science Cities. Nature,<https://www.nature.com/collections/dcfcdicdg>.

[10]The World according to GaWC 2020. GaWC,<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2020t.html>.

注释:

1 即区域中心城市经济总量(GDP)在区域整体中的占比。

2 首尔 GDP 占韩国的比重 47.4%, 阿姆斯特丹 GDP 占荷兰的 39.6%, 东京 GDP 占日本的 34%, 伦敦 GDP 占英国的 32%, 曼谷 GDP 占泰国的 28.8%, 巴黎 GDP 占法国的 27.6%, 伊斯坦布尔 GDP 占土耳其的 23.1%, 墨西哥城 GDP 占墨西哥的 18.8%, 多伦多 GDP 占加拿大的 17.3%, 马德里 GDP 占西班牙的 16.9%, 上海 GDP 占中国的 3.85%。