

# 上海服务构建双循环新发展格局的 内涵、路径和对策

李培鑫<sup>1</sup> 杨朝远<sup>2</sup> 张学良<sup>31</sup>

(1. 上海社会科学院 200020; 2. 上海师范大学  
200234; 3. 上海财经大学 200433)

**【摘要】**：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，要利用好国内市场和国际市场、国内循环和国际循环的相互作用，全面统筹国内国际两个大局，全面扩大对外开放，深化对内合作和联系，加强内外联动，持续推进高质量发展，形成更为优化的发展格局。要坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，把国内需求作为发展的出发点和落脚点，以高质量供给适应引领创造新需求，持续释放总需求特别是最终消费潜力，着力打通生产、分配、流通、消费各环节，推动供需在更高水平上实现良性循环。

**【关键词】**：国内国际双循环 新发展格局 中心节点 战略链接

**【中图分类号】**：F127.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2021)04-0043-010

当前经济全球化遭遇逆流，国际经济、科技、文化、安全、政治等格局都在发生深刻调整，新冠肺炎疫情的全球蔓延进一步加深了不确定性。从国内环境来看，我国经济进入由高速增长转向高质量发展的新阶段，处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。上海作为我国的经济中心城市，具备较好的经济金融基础和较高的开放创新水平，最有条件同时也最有必要全面融入和服务新发展格局，探索成为国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接。不断深化供给侧结构性改革，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，这无论是对推动全国新发展格局的形成还是上海自身城市功能的升级都至关重要。

## 一、上海打造中心节点和战略链接的时代背景和内涵

### (一) 上海构建中心节点和战略链接的时代背景

构建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从“两个大局”出发，根据我国新发展阶段、新历史任务、新环境条件做出的重大战略决策，是新发展阶段下贯彻新发展理念、扎实推动经济高质量发展的必然选择，对于我国实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，对于促进世界经济繁荣，都会产生重要而深远的影响。改革开放以来，我国取得了举世瞩目的发展成就，创造了“增长奇迹”，而这与我国积极融入经济全球

**作者简介**：李培鑫，经济学博士，上海社会科学院经济研究所助理研究员；  
杨朝远，经济学博士，上海师范大学商学院讲师；  
张学良，经济学博士，教授，上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院执行院长。  
**基金项目**：上海市决策咨询研究重点课题(编号 2020-A-01-A)

---

化密不可分。可以说，依托改革开放和廉价劳动力所释放的红利，在占尽低的要素价格、低的产品价格、高的国外市场需求以及优惠的出口政策的优势下，实现的外向型经济战略对推动我国经济的快速增长具有重要的作用。然而，随着国际形势的变化以及我国由高速增长进入高质量发展的新阶段，传统的以加工贸易为主、市场和资源“两头在外”的发展模式受到了一定的挑战，也难以适应新格局、新模式和新使命的要求。

从国际环境来看，新一轮科技革命和产业变革加速发展，世界贸易和产业分工格局发生重大调整，国际力量对比呈现趋势性变迁。特别是2008年国际金融危机后，全球市场收缩，世界经济陷入持续低迷，国际经济大循环动能弱化。近年来，西方国家民粹主义盛行、贸易保护主义抬头，经济全球化遭遇逆流。加之新冠肺炎疫情的影响，逆全球化趋势更加明显，全球产业链、供应链面临重大冲击。从国内环境来看，在新发展阶段，一方面，我国发展的需求发生了变化，高质量发展需要更加注重发展的质量和效率，实现经济发展质量变革、效率变革和动力变革。特别是面对日益复杂的国际环境，要增强经济发展的自主性和韧性，依靠改革创新来解决“卡脖子”的关键技术，推动产业结构升级和价值链提升，同时强化内需对经济发展的推动作用，不断摆脱我国参与全球价值链的低水平循环和对国际市场的过分依赖。另一方面，经过多年快速的发展，我国的经济基础不断筑牢，形成了较为完整的产业链条和较为完善的经济体系，资本、人才、技术等要素不断累积和优化，此外随着居民收入水平的不断提高，消费能力和消费需求也日益提升，我国超大规模市场优势愈发显现。在此背景下，就需要在进一步提高对外开放水平的同时强化国内供给和需求市场对经济发展的支撑能力，形成以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

## (二) 上海构建中心节点和战略链接的内涵

在国内国际双循环体系中，国内大循环处于主体地位，是国际循环的基础和保证，国际循环则起着带动和优化的作用，是国内循环的外延和补充。构建国内国际双循环，就是要在经济发展中全面统筹国内国际两个大局，以我为主、内外兼修，积极保障我国经济安全，谋划新增长空间，主动推动我国从传统的均衡模式转向新的国内国际双循环模式。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，要发挥好国内市场和国际市场、国内循环和国际循环的相互作用，全面统筹国内国际两个大局，全面扩大对外开放，深化对内合作和联系，加强内外联动，持续推进高质量发展，形成更为优化的发展格局。要坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，把国内需求作为发展的出发点和落脚点，以高质量供给适应引领创造新需求，持续释放总需求特别是最终消费潜力，着力打通生产、分配、流通、消费各环节，推动供需在更高水平上实现良性循环。

从打造国内国际双循环战略链接的角度，上海要把握“开放”和“链接”两个关键词，全面提升对外开放和对内合作水平，把国内国际双循环能量交换的文章做足，构建要素链接、产能链接、市场链接、规则链接，着力成为国内和国际资源配置的主要枢纽地、国内和国际产业链的主要融合地、国内和国际市场的主要交汇地、国内和国际制度的主要对接地，打造吸附全球要素资源的引力场、融入全球产业链的上游、参与全球经济治理的试验田，形成独具优势的战略通道，成为“走出去”的最好跳板、“引进来”的前沿阵地，助力我国经济全面融入世界经济体系。从打造国内大循环的中心节点角度，上海要把握“增能”和“示范”两个关键词，不断提高自身能级，发挥在产业、创新、消费、制度等各个方面和领域的示范引领作用，增强畅通国内经济循环的推动力，加强与国内各个地区的区域联动，把大国经济内需为主导、内部可循环的文章做足，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。中心节点和战略链接是相互依存、相互支撑、相互促进的，要在强化统筹联动中提高城市能级和核心竞争力，在服务新发展格局中赢得开放发展的战略主动。

打造国内国际双循环的战略链接和国内大循环的中心节点，是上海融入新发展格局的积极作为和重要使命，但此目标的设定并不是孤立提出，而是与上海长期以来的功能定位相吻合。总书记提出要將上海未来发展放在中央对上海发展的战略定位上来谋划和推动，放在经济全球化的大背景下来谋划和推动，放在全国发展的大格局中来谋划和推动，放在国家对长三角发展的总体部署中来谋划和推动，“四个放在”的定位正与上海在新发展格局中打造战略链接和中心节点一脉相承，充分发挥自身优势和龙头带动作用，更加主动服务全国构建新发展格局，助力长三角打造强劲活跃增长极，辐射更广大区域发展，从而在全球政治经济格局深刻调整中更好地参与国际合作与竞争，助力国家在严峻的外部挑战中突出重围，在开放潮流中坚定不移融入世

界，为我国深度参与引领全球经济治理做出应有贡献。

打造新发展格局的中心节点和战略链接，也与上海打造“四大功能”和发展“五型经济”具有本质的内核。全球资源配置功能既对应于上海自身的增能，提高集聚资源要素的能力，又对应于上海打通两个循环的重要通道，实现国际国内资源的有效融合和对接；科技创新策源功能和高端产业引领功能则对应于新发展格局的根本特征，即实现科技的自立自强和产业的自主可控；开放枢纽门户功能则是要充分发挥上海的开放优势，在打造国内国际双循环相互促进中占据核心地位。从具体经济体系发展来看，创新型经济着力于优化创新资源，提高自身的创新能力；服务型经济一方面既要在供给侧形成重要经济增长点，又要在需求侧提高满足居民消费需求的能力；总部型经济则要提高对产业链供应链的掌控能力；开放型经济要打通国内市场与国外市场的通道，提升两个市场的连通性；流量型经济则要在数字化转型中释放数据和流量的增长潜能，也更好地实现节点和链接作用。

## 二、上海打造中心节点和战略链接的优势和短板

### (一)上海打造中心节点和战略链接的优势

#### 1. 从战略环境来看，上海正处于重要的政策叠加期

习近平总书记在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上重要讲话精神对于推进浦东更高水平改革开放提供了战略方向，长三角一体化走向纵深、自贸试验区新片区加快建设、科创板注册制有序推进、进博会溢出效应日益凸显，“三大任务一大平台”为上海发展提供了重要契机，也为上海融入双循环新发展格局提供了重要平台。当前，我国进入全面建设社会主义现代化的新发展阶段，国家需要改革的试验田、开放的突破口和创新的主力军，上海也必将进一步发挥先行先试和示范引领的作用。

#### 2. 从上海自身来看，“五个中心”和“四大功能”建设提供了重要支撑

上海一直以来推动“五个中心”建设，着力打造“四大功能”，这都与双循环新发展格局的构建具有本质的内核，也为上海打造战略链接和中心节点提供了基础和支撑。经过长期的建设，上海经济实力不断增强，2020 年经济总量达到 3.87 万亿元，城市核心功能显著提升，成为全球金融市场体系最为齐全的城市之一，金融机构数量在全国领先，贸易流量持续增加，关区进出口总额占到全国 1/5，集装箱吞吐量连续 11 年保持全球第 1 位，到 2019 年末累计集聚的各类外资功能性机构超 1000 家，科技创新能力稳步提升，在众多领域取得重大科技突破，同时在关键环节领域的改革走向深化，营商环境不断优化，国有企业改革成效显著。这些对于上海更好地服务双循环新发展格局无疑具有重要意义。

#### 3. 从区域发展格局来看，上海是优化区域空间格局、释放区域发展新动能的关键节点

上海都市圈发展格局已初步形成，上海大都市圈 GDP 总量高达 9.1 万亿元，以“研发在沪，生产在外”的产业布局基本形成，充分发挥了上海中心城市作用，也有利于打造长三角城市群“强核”，辐射周边都市圈。上海大都市圈积极打破行政区划壁垒，构建“干线+城际+市域+城轨”多层次轨道交通，为一体化大都市圈打下基础。另外，长三角地区不仅是国内经济发展的重要驱动力，而且也是我国重大经济发展战略的重要地区，而上海又是长三角和长江经济带发展的“龙头”，这为上海发挥国内大循环的中心节点作用奠定了坚实基础。

#### 4. 上海具备与其他城市紧密联动和链接国家区域战略的优势

上海是东部海岸线中点和长江入海口的交汇之地。基于此，上海向南、向北、向西与其他城市合作紧密。其中北京和深圳作为我国的主要经济中心城市，集聚了大量的高端产业功能和创新资源，企业和人才分布密集，无论是在产业关联、创新合作

---

还是在商贸往来方面，与同样作为经济中心的上海都保持了高密度的联系。长三角地区主要城市苏州、杭州、南京、合肥、宁波等城市与上海也具有较高的联动发展水平，随着长三角进入高质量一体化发展新阶段，政府间合作日益深化，物流、人流、资金流、技术流以及公共服务的共享性不断增加。此外，成渝双城经济圈以及武汉、西安、郑州等长江经济带和黄河流域中心城市，还有对口合作的大连也都与上海保持着较为密切的合作关系。

## (二)上海打造中心节点和战略链接的短板

### 1. 上海的战略和区位优势存在弱化的可能

随着“一带一路”倡议的持续推进，中西部地区的城市正由前期的战略腹地转变为前沿阵地。郑州、西安等城市依托黄河流域生态保护和高质量发展战略，以及“中欧专列”，加强区域联动，初步形成高质量发展经济带。成都、重庆依托长江经济带发展战略和成渝双城经济圈战略，重塑西南地区区域发展格局。上海基于“海权”优势打造卓越的全球城市，但“东向”开放受到美国贸易保护主义的干扰，“西向”“南向”开放成为构建新发展格局的重要选择，郑州、西安、成都、重庆正在崛起为由“陆权”主导的新型全球城市，一定程度上会在打造国内大循环中心节点方面与上海形成竞争。另外，在全球化扁平化趋势下，其他省市在价值链和产业链布局、资源配置过程中，没有必然地把上海作为开放的战略通道和对接国际市场的窗口节点，而可能是直接面向全球市场，上海作为双循环的战略枢纽地位会面临挑战。

### 2. 上海的城市首位度存在下降的趋势

虽然经济体量仍然保持在全国城市的首位，但上海的首位度存在不断下降的趋势。1978年，上海GDP占到全国的7.48%，2019年下降至3.87%；2020年，上海人均GDP在城市排名中位列第11位，不及深圳等城市。过去，上海在产业、税收、创新等各领域是全面领先，但现在有多方面被其他省市超越，如北京的科创、杭州的互联网产业等。上海面临转型的阵痛，旧的动能弱化，新的动能又不够强劲，数字经济和信息产业等的拉动作用有限，既承受着经济增长的巨大压力，又承受着产业转型升级的迫切需求。可以说，上海与国内其他城市的比较，不存在城市发展的代差，没有形成发展版本上1.0和2.0版本的优势，缺乏足够的势能也不利于上海节点和链接作用的发挥。

### 3. 上海的全球资源配置能力有待进一步加强

全球资源配置是上海打造中心节点和战略链接的内核所在，上海城市功能和对资源的配置能力在发展中不断完善，但仍有待进一步提升。虽然引进的全球公司地区总部和研发机构数量不断增加，但在对龙头企业和总部经济的自身培养能力上，还有所欠缺，本地跨国公司“走出去”相对不足，特别是民营龙头企业，数量还较少。从市场和平台功能来讲，上海市场体系较为齐全，但是市场的国际影响力还不足。对标国际成熟市场，上海金融市场功能在金融开放、金融基础设施和金融衍生品方面还有较大提升空间，也需要探索金融与科创和产业发展的进一步对接。上海具有较大的贸易流量，但在规则制定、话语体系和流量掌控力来说，也存在一定差距。

### 4. 上海的人才竞争力有待进一步提升

人才是城市发展的基础，也是城市功能打造的支撑，上海在双循环新发展格局中发挥中心作用，离不开人才的集聚。从城市人口结构上看，上海拥有本科以上学历人口占比相比较于纽约、东京、伦敦等全球城市，还存在一定的差距，特别是在高精端人才和战略新兴领域人才方面，储备并不充分。在人才的结构性分布方面，科研院所与企业研发人员存在一定的不平衡和脱节，人才结构分布与产业不匹配，另外人才多集中于中心城区，郊区分布较少。同时，城市间人才竞争愈发强烈，上海也面临着来自北京、深圳、苏州、杭州等城市的竞争压力，人才政策优势并不明显。此外，上海户籍人口老龄化率已达到35%，老龄化的压力对上海发展带来一定的挑战。

## 5. 上海的制度供给有待进一步完善

制度软环境是吸引要素集聚和提高配置效率的保障，在推动营商环境改善、要素自由流动与市场化配置方面，上海走在了前列。但随着技术革新、产业转型以及发展环境改变，会衍生出新的制度诉求，在行政体制、监管体制、信用体制、金融体制、开放体制等方面，上海仍需与时俱进，不断完善。特别是随着数字经济和在线新经济的兴起，实体与网络融合加深，如何适应新出现的市场矛盾和监管要求，保护数据安全和公平竞争，需要进一步探索，对此需加大改革的力度和深度。

### 三、上海打造中心节点和战略链接的路径和切入点

#### (一) 系统做好“四个统筹”，筑牢双循环之基

双循环新发展格局的构建是一项系统性工作，具有丰富内涵。上海打造国内国际双循环的战略链接和国内大循环的中心节点，需要做好四个方面的统筹。

##### 1. 统筹供给侧改革与需求侧管理

双循环新发展格局贯通生产、分配、流通、消费各环节，构建新发展格局，要在供给侧和需求侧双向发力，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。

在供给侧，关键在于增强产业链和供应链的自主可控能力，完善现代化产业体系。完整的产业链和供应链是上海打造双循环中心节点和战略链接的基础和支撑，需要顺应全球产业技术前沿和未来数字化、信息化、网络化的趋势，推动产业结构调整升级，主动求变、前瞻布局、抢占先机，打造一批优势产业集群，提高经济发展质量和效益。要围绕产业链补链强链，在重点产业、重点领域、重点环节加强产业链与创新链的融合提升，增强自主创新能力，在薄弱环节重点发力，做好关键核心技术的攻关，解决一批“卡脖子”的问题。

在需求侧，进一步释放国内超大规模市场优势和内需潜力，重点要持续保障和改善民生，不断激发内需动力。民生工作是激发内需、构建国内大循环的前提和基础，上海要贯彻落实“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，打牢物质基础、增进人民福祉，不断提高城市治理效能。面对新冠疫情的影响，要加大稳定和增加就业的政策力度，只有稳定就业、增加就业机会，才能提高居民收入，激发居民的消费意愿和能力。要聚焦民众关心的医疗、教育、养老和社保等公共服务领域，推进落实民生保障工作，消除居民扩大消费的后顾之忧。

##### 2. 统筹对外开放与对内合作

构建新发展格局，要发挥好国内循环和国际循环的相互作用，利用好国内和国际两个市场，全面统筹国内国际两个大局，全面扩大对外开放，深化对内合作和联系，加强内外联动。

一方面要不断提升对外开放水平，拓展多元化的国际市场。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，只有科学谋划和主动参与国际经济循环，才能在扩大开放中获得更多的资源、技术、人才、资金支撑。上海打造国际国内双循环战略链接，需要进一步深化开放，稳定开放数量的情况下着重提升开放质量。要统筹出口导向与进口导向、货物贸易与服务贸易、实体贸易与数字贸易，不断推动制度创新和金融开放，打造国际贸易新高地；要不断优化营商环境，提高引进外资的能级与质量，全面提升对外开放水平。上海要充分发挥“一带一路”中的桥头堡作用，提高自身在国际市场的辐射力和影响力。

另一方面要充分挖掘和激发国内市场，加强与国内各个区域的合作与联动。上海构建国内大循环的中心节点，要进一步加

---

大对内开放的力度、深度和广度，站在国家战略的高度和历史新起点，依托长三角一体化战略，加强区域合作，强化与京津冀、粤港澳、长江经济带的联系，以都市圈建设为重点，突破行政边界，引领区域高质量协调发展，实现各类要素在各区域间的自由流动和优化配置，打通不同区域空间尺度之间的经济循环，充分释放我国超大规模市场优势和完整产业链的供给优势，释放区域协调发展的新动能，保证国内大循环畅通。

### 3. 统筹高质量与安全发展

上海打造战略链接和中心节点，根本还是要践行创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的新发展理念，从传统的主要依靠要素投入的粗放型经济增长方式向依靠创新和效率提升的集约型经济增长方式转变，传统的以出口拉动的增长方式向更多依靠内需拉动的方式转变，提高发展的质量和效能，推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。要以改革创新为根本动力，加强技术创新和制度创新，推动有效市场和有为政府更好结合，打通经济循环中的各类堵点，激发各类市场主体活力，推动经济高质量发展。

上海作为我国的经济中心，构建国内国际双循环的战略链接和国内大循环的中心节点，更要统筹发展与安全，处理好发展和安全的关系，强调更为安全的发展，有效防范和应对可能影响现代化进程的系统性风险。特别是在国际形势具有较大不确定性的背景下，上海要立足国际秩序大变局来把握规律，立足防范风险的大前提来统筹谋划，在自主可控方面走在前沿，将创新主动权、发展主动权牢牢掌握在自己手中，筑牢保障国家安全的经济技术基础，更加突出在国内国际双循环相互促进过程中，不断增强自身竞争能力、开放监管能力和风险防控能力。

### 4. 统筹强化自身与示范引领

伴随着城市区域化和网络化发展趋势的演进，理解集聚经济效应也应该从一组功能相关的城市出发。各个城市间的相互作用和联系会形成一种互为空间溢出的外部性，推动城市间集聚经济的共享，经济主体不仅能够获得本地区集聚的好处，还可以享受其他城市的市场和技术外部性，获得更大的规模效益和分工收益，有利于促进经济绩效的进一步提升。

因此，上海打造战略链接和中心节点，一方面，要加强对要素特别是高端资源的集聚和配置能力，掌握更多制度性话语权，实现自身能级和核心竞争力的不断提升，这是积极融入构造双循环新发展格局的基础；另一方面，上海也要增强自身的辐射和带动能力，更好地发挥枢纽平台作用，依托自身先进制造业和现代服务业优势推动与周边地区产业链的共同搭建，加强与其他地区的协同创新推动知识和技术溢出，发挥在制度创新改革方面的示范引领作用，释放自身消费辐射潜力，提升教育、医疗等公共服务的合作共享，为更好利用国内外两种资源、两个市场提供战略通道。

## (二) 立足高水平开放与高质量发展，赋好双循环之能

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，上海打造国际国内双循环战略链接，需要依托现有重要平台，进一步深化改革开放，在稳定开放数量的情况下着重提升开放质量，同时实现自身高质量发展，完善现代化产业体系，释放创新发展新动能。可以重点从以下几个方面切入。

### 1. 发挥规则引领作用

打造国内国际双循环的战略链接，上海要坚持扩大高水平的对外开放，实行更加积极主动的开放战略，实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放，加快构建全方位、多层次、多元化的开放合作格局，在更高水平开放中促进国内国际双循环，打造国际合作和竞争的新优势。要着力统筹出口导向与进口导向、货物贸易与服务贸易、实体贸易与数字贸易，在提高出口产品附加值的同时增加进口产品的数量和质量，在加强商品货物贸易的同时扩大教育、医疗等服务业的开放，在注重实体贸易的

---

同时积极推动数字贸易和跨境电商的发展。要对接国际最高标准进一步深入优化营商环境，持续推动贸易和投资自由化便利化。在此基础上，上海更要不断推动制度创新和金融开放，积极参与塑造和引领国际规则，提升我国在金融、航运、数字贸易等领域国际规则话语权。要适应新发展格局的要求，积极参与全球经济治理体系改革，推动构建更高水平的国际经贸规则，形成更加公平合理的国际经济治理体系，努力提升在全球市场和全球治理体系中的规则 and 标准制定权。

## 2. 增强进博会溢出效应

充分发挥进博会在链接国际国内两个扇面的平台作用，打造国际国内双循环战略通道。进博会既是贸易的平台，也是投资的平台，还是信息的平台，通过进博会可以引进国外先进的产品、设备、技术和资本，了解国际上产业发展最新趋势和技术前沿，通过协同扩大开放深化供给侧结构性改革，促进产业转型升级。此外，也要进一步发挥进博会的放大和溢出效应。以进博会为抓手，推动长三角更高质量一体化发展，如通过会展共办放大进博会的开放平台效应，通过多地联动形成进博会服务保障合力，促进互联互通推动区域一体化市场建设。另外可以通过进博会平台来推动金融制度创新、汇率结算创新、通关服务创新、营商环境建设等改革举措，联动自贸试验区新片区提升投资贸易便利化、加强离岸贸易发展和服务业开放等。而以进博会举办为契机，虹桥商务区可利用自身大交通、大会展、大商务的优势，打造国际开放枢纽，促进高端商务、会展、交通功能深度融合，打造为联动长三角、服务全国、辐射亚太的进口商品集散地重要承载区和畅通便捷的综合交通门户。

## 3. 浦东要做好先行示范

浦东开发开放 30 年，实现了令人瞩目的成就，在新阶段，浦东推动更高水平改革开放，也需在双循环新发展格局的构建中发挥更为显著的作用，在增强科技创新策源和全球资源配置能力、改革系统集成协同高效、高水平制度型开放、提升城市现代化治理水平等方面先行先试、积极探索、创造经验，释放更多的改革红利、制度红利、政策红利。依托自身科创资源，浦东要着力提高自主创新能力，特别是全面推动张江国家综合性科学中心建设，加强区域协同创新水平，集中突破一批关键核心技术，形成一批先进产业集群，提升产业基础能力和产业链现代化水平，努力形成科技创新和制造业研发高地；完善金融市场体系、产品体系、机构体系、基础设施体系，成为全球产业链供应链价值链的重要枢纽；要加强改革系统集成，通过更大力度的市场化改革，进一步提升要素市场化配置水平，推动要素的高效集聚与配置，全面深入建设世界一流的营商环境；依托自贸区新片区，要着力推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，提供高水平制度供给、高质量产品供给、高效率资金供给，更好地参与国际合作和竞争。

## 4. 深入自贸试验区制度探索

上海是自贸试验区最先试行的地区，而新片区的建设更为上海的国际开放循环提供了平台。要更高质量建设自贸试验区新片区，加快建立以投资贸易自由化为核心的制度体系，进一步营造国际化、法治化、便利化营商环境，先行先试国际高标准经贸规则，统筹在岸经济与离岸经济，实施更大程度压力测试，在投资、贸易、资金、运输、人员创业和数据跨境流动等重点领域率先实现突破，增创国际合作和竞争新优势。要探索建立更好地服务于国际贸易和投资的跨境金融管理制度，有条件推动制度改革和金融开放，以金融业的对外开放对接全球金融业务和资本市场，丰富跨境金融服务，围绕离岸贸易服务开展跨境金融中心相关业务。要不断扩大服务业开放，特别是推动数字类服务贸易新技术、新产业、新业态、新模式加快发展，积极打造上海全球数字贸易服务中心，同时加强相关监管，逐步完善适用于服务贸易和离岸贸易的监管模式，保障数据有序流动。

## 5. 促进创新链产业链融合

上海打造双循环的战略链接，基础是通过布局世界级的产业集群，促进以产业为核心的循环联动。依托上海密集的科技资源、雄厚的研发基础以及强劲的产业化能力，通过与各地区协同，发挥各地比较优势，壮大发展先进制造业和前瞻布局战略新兴产业，促进区域产业优势互补、紧密协作、联动发展。要加强从基础研究到技术应用再到应用场景丰富的过程融合，探

索面向重大需求、面向技术瓶颈、面向消费者需求的多层次创新体系；要围绕产业链补链强链，在重点产业、重点领域、重点环节加强产业链与创新链的融合提升，增强自主创新能力，解决“卡脖子”的技术难题，打造集成电路、生物医药、人工智能等先进制造业的“上海高地”；要推动数字经济赋能新产业新经济发展，加快数字产业化和产业数字化进程，把握经济发展的新产业、新业态、新模式，大力培育在线新经济，不断推动 5G、大数据、云计算等新型基础设施建设，促进人才、资金、技术、信息等各种流量扩容增能；要提高自身现代服务业能级，加快发展创新型经济、服务型经济、开放型经济、总部型经济、流量型经济，大力推动金融科技创新应用，增强上海国际金融中心核心竞争力。

## 四、上海打造中心节点和战略链接的对策建议

在构建双循环新发展格局中，上海的定位是国内大循环的中心节点和国内国际上循环的战略链接。从国内大循环的中心节点的角度来讲，其本质就是提升上海能级，增强上海与其他地区的联动性，构建以上海为网络核心节点的循环体系，进而促进国内大循环体系的构建。从打造成为国内国际双循环的战略链接的角度来讲，其本质就是发挥上海“两个扇面”的作用，一方面持续深化对外开放，另一方面发挥其辐射带动作用，打通国内要素流动的堵点和痛点，成为链接国内外市场的战略高地。本文从新城建设、平台载体、数字经济、区域联动 4 个方面出发，为加快推进上海国内循环中心节点和国内国际双循环战略链接的建设提出以下对策建议。

### （一）推进新城建设，增强上海城市能级

上海五大新城建设是上海“十四五”期间促进社会发展的重要工作内容，更是上海进一步集聚要素、增强辐射能级、促进国内大循环体系构建的重要抓手。

#### 1. 创新体制机制，加速新城建设

在“房地产+工业园区”发展模式和“管委会+新城公司”管理模式的基础上，学习“省直管县”的先进经验，进一步探索上海新城建设中的新体制、新机制，基于规划引领赋予财政、审批权等自由度，尤其需加大财政支持，解决新城建设项目资金不足问题。建议在市级层面建立“新城建设发展专项资金”和“新城产业投资专项资金”，为轨道建设、跨江隧道、主要干道等基础设施建设提供配套资金支持。同时，对新城建设中重大产业项目和功能性项目布局上给予一定的倾斜，加速新城主体功能的建设。

#### 2. 塑造新城城市功能，提升新城功能服务

建议市有关部门详细梳理上海中心节点和战略链接功能载体的现实发展、存在问题和空间分布，形成核心功能和非核心功能的疏解清单，依据新城建设规划和发展目标，结合中心节点和战略链接功能要求有步骤有层次地推进新城的功能布局和功能塑造，积极促进新兴产业重大功能项目在新城落地。关注新城民生建设，在疏解核心区核心功能和非核心功能的同时，针对特定人才需求探索新城区别于核心城区的落户政策，充分利用市场力量推进教育、医疗卫生、艺术设施等项目落户新城，引导在沪人口合理布局，满足多层次多样化民生需求。

### （二）利用好平台载体，链接国内外市场

上海建设国内经济的中心节点和国内国际双循环的战略链接，应当充分发挥好平台载体的功能，紧抓机遇，促进新格局的形成。

#### 1. 发挥自贸试验区改革作用，激活发展新动能

---

在国内国际双循环尤其是强调以国内大循环为主体的发展格局下，上海自贸试验区发挥着核心链接的重要作用。一要加速推动跨境金融服务，拓展人民币跨境金融服务的深度和广度，大力促进跨境金融服务产业的集聚发展，吸引全球资本集聚。二要密衔接海港与空港，规划从新片区主城区到浦东国际、虹桥交通枢纽的平均时间，强化港口与产业功能的互动，推动现代航运服务。三要加强与长三角和长江经济带其他自贸区的协同合作，在制度创新、产业发展、共建合作园区等方面持续深化合作，推进政务服务的标准化、规范化、便利化，促进经济要素的自由流动。

## 2. 放大进博溢出效应，促进形成双循环新格局

进博会是世界级会展平台，汇集多种要素流量，体现出上海在国内经济大循环中的中心节点地位，应放大进博溢出效应。一要推动内外贸一体化政策制度化，建议设立世界品牌产品首发展销区，营造品牌标杆。二要保障进博贸易发展的结算政策支持，参照自贸试验区给予开展转口贸易或离岸贸易的贸易便利化支持，引入离岸贸易境内结算、跨境人民币结算等功能。三要建议联合长三角其他成员城市组建长三角贸易投资促进机构，借助虹桥枢纽平台组建面向国内国际两个市场的贸易投资促进机构。

## 3. 发挥张江园区优势，打造科技创新合作体

依托张江科学城，加快发展物联网、区块链、人工智能等上海优势新兴产业。一是提升新兴产业集群能级，加快集聚更多国内外顶尖人才和领先企业，抢占未来新兴产业高地。二是聚焦新工业革命和新兴产业开发应用场景，探索在无人驾驶、生命健康、智能家居等领域设置应用场景试点，面向国内和国外提供开放式应用场景，吸引最新技术和成果到上海投入应用。三是推进张江与其他园区，尤其跨区域园区的合作，探索以科创走廊为载体的区域创新体系，探索完善跨地区科创协同机制，优化区域创新资源布局。

### (三) 推进数字经济发展，促进要素的流动

数字化正重新定义生产力、生产关系和社会结构，是增强城市资源配置能力的关键路径。上海应抓住数字经济的机遇，促进要素在区域间充分涌流。

#### 1. 以新基建为契机，加快经济转型发展

新基建为国内大循环的构架提供了新动能，上海应抓住新基建的契机，推动推动数字经济发展，强化国内中心节点的功能。一是建议基于新基建推动上海数字化工业平台建设，加强企业间、行业间、区域间的协同制造。二是建议构建区域性产业联动的数字化平台，通过政府牵头搭台，企业搭建数字平台的方式，使得区域产业形成平台联动，降低企业成本，提升企业数字化管理水平。

#### 2. 打造数字经济集聚区，培育融合性产业体系

以上海园区为空间载体，打造数字经济集聚区。在集聚区内打造包含基础设施、协同平台、应用开发等在内的多层次数字产业生态系统。以数据平台、计算平台、物联网平台建设为基础，引导多市场主体参与集聚区共建，培育数字经济龙头企业。通过园区的辐射带动作用，引导上海传统行业向数字化、网络化和智能化方向转型升级，推进产业融合，加快形成“一行业一数据、一数据一平台、一平台一龙头”的发展格局。

#### 3. 制定数据开放政策，促进社会大数据的融合

---

上海市政府相关部门制定跨部门和跨区的数据开放法规政策，明确数据共享、开放和业务协同的法规准则，以及数据的公开范围和标准，规范采集、开发和应用流程。引导企业、行业、科研等开放相关数据，并鼓励相关参与主体利用数据开展商业模式创新。设立专门的数据管理部门机构，强化工作职能，协调好政府、企业、群众之间的数据利益关系。

#### (四)加强区域联动性，提升战略链接功能

在构建双循环新格局进程中，上海应强化区域联动性，才能更好地发挥其战略链接功能。

##### 1. 协同新城与毗邻区发展，加快都市圈建设

上海推进大都市圈建设应首要协同五大新城建设和毗邻区的发展。一是上海相关部门主动听取毗邻县市区的规划，调整好新城规划，做好昆山、张家港、太仓、常熟、吴江等毗邻地区与五大新城的对接协同发展。二是将“长江三角洲城市经济协调会”推广至上海五大新城，与毗邻区对接合作，形成常规化的“上海周边毗邻区县市区经济协调会”。三是加强与毗邻区县的产业合作，形成产业协作、园区合作和利益贡献的平台机制。

##### 2. 加强区域战略之间的协同，减少区域间流动阻力

由京津冀、长三角、粤港澳三大增长极串联形成的沿海经济带构成了我国的南北发展主轴，由成渝经济圈、长江中游城市群和长三角串联形成的长江经济带则构成了我国的东西发展主轴，而上海正处于两者所形成的“T”字形空间的节点。要以上海与京津、广深以及成渝的合作为基础，加强与黄河流域中心城市郑州、西安等的联动，依托京津冀、粤港澳大湾区、成渝双城经济圈、长江中游等重点区域，促进长江流域与黄河流域国家战略的对接，以点串线、以线带面，纵横南北、连贯东西，带动国内大循环的有效实现。一是上海在引进企业总部、培育本土优质企业的基础上，鼓励上海的企业走出去建立区域性的企业总部。二是积极推进铁路、水运、航空、公路“多式联运”，打通要素自由流动的难点、堵点和痛点，有效解决“多式联运”最后一公里难题，综合完善的交通运输体系是促进以上海为中心的中循环的保障和支撑。因地制宜，提供各自区域的长板优势，促进区域产业优势互补、紧密协作、联动发展。

#### 参考文献:

- [1]丁守海. 中国经济的短期压力，长期韧性与宏观调控[J]. 中国高校社会科学, 2020(6).
- [2]韩剑. 新发展格局下上海自贸区的定位与担当[J]. 人民论坛, 2020(27).
- [3]《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》.
- [4]刘鹤. 加快构建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[N]. 人民日报, 2020-11-25.
- [5]马建堂, 赵昌文. 更加自觉地用新发展格局理论指导新发展阶段经济工作[J]. 管理世界, 2020(11).
- [6]《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》.
- [7]王一鸣. 百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J]. 管理世界, 2020(12).
- [8]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).

---

[9]夏骥. 上海郊区新城的历史演变与未来发展[J]. 科学发展, 2020(11).

[10]张学良, 杨朝远. 加快形成国内国际双循环相互促进的新发展格局[N]. 光明日报, 2020-07-07.

[11]《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》.