

---

# 上海在双循环发展战略中的功能与路径选择

常亚杰<sup>1</sup>

(上海社会科学院 200020)

**【摘要】:** 在国际格局加速演变背景下,上海发挥国际国内双循环战略链接功能具有紧迫性。上海应更好统筹国际国内两个市场、两种资源,增强资源配置能力,提高对资金、信息、技术、人才、货物等要素资源的优化配置,找准自己在国内大循环和国内国际双循环中的功能定位和比较优势,充分发挥卓越全球城市的作用,提升全球性影响力。

**【关键词】:** 中心节点 双循环战略 新发展格局

**【中图分类号】:**F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2021)04-0053-006

## 一、双循环战略内涵及上海的功能作用

### (一)双循环战略是我国新发展阶段应对百年未有之大变局的大战略

当今世界正面临百年未有之大变局。从国际来看,世界经济持续走低,全球市场逐渐萎缩,贸易保护主义抬头,逆全球化趋势增大,突如其来的新冠肺炎疫情迫使全球治理体系面临重构,产业链供应链价值链亟待重组。从国内来看,中国是全球唯一拥有联合国产业分类目录中所有工业部门的经济体,产业体系完整,布局合理,拥有稳固的经济根基,同时,作为全球第二大经济体,中国拥有超大规模市场优势。国家根据国内外实情提出“以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进”的新发展格局大战略,这是应对百年未有之大变局的重要战略部署。“以国内大循环为主”即要求把经济发展的战略重点放在国内范畴,充分发挥我国超大规模经济体的特征优势,打通各堵点节点,实现自我循环畅通。“国内国际双循环相互促进”则要求我们积极参与国际分工,提高高技术、高质量、高附加值产品的出口,提升我国在全球价值链中的地位。双循环战略有利于进一步在大变局中建立和完善更高水平、更高质量的开放型经济体,兼顾经济效率与经济安全,提升我国的国际竞争力,为世界经济复苏和增长注入新的发展动力,推动中国经济可持续发展。

### (二)双循环战略是应对外部经济环境变化保持我国经济增长潜力的新战略

作为超大规模经济体,我国经济从要素供给来说,具备长期持续稳定增长的潜力和基础。改革开放以来,我国主要实施出口导向型、依靠外需带动的经济增长发展战略,对外依存度常年在 20%左右浮动。依靠外需市场带动经济增长使我国加速融入全球经济,提升国际竞争能力,但过高的对外依存度导致较多的对外贸易摩擦、较高的国家经济安全风险、较强的海外产品依赖性和逐步恶化的贸易条件等问题。近些年,世界经济呈现增长减缓的长期趋势,中美贸易战加之新冠肺炎疫情的冲击,导致我国现阶段继续依靠出口贸易带动经济增长变得愈加困难。面对此种情况,及时调整战略,降低对国外市场的依赖,减少对外贸易依存度,转向以内需为主,形成投资、消费、出口协同拉动经济增长的新格局尤为必要。通过拓展内需空间发挥内需增长的效率替代外需增长的减缓,继续激发我国经济增长潜力,实现“以国内大循环为主体”,并支撑带动外循环。

---

**作者简介:** 常亚杰,上海社会科学院世界经济研究所博士研究生。

### (三)上海应充分发挥国内大循环的中心节点功能作用

从历史区位视角看，上海历来就是全国改革开放的前沿阵地，作为全国最大的经济中心，上海在双循环新发展格局中的核心任务就是把大国经济内需为主导、内部可循环的文章做足，发挥开路先锋、示范引领、突破攻坚的作用，承担起率先推动质量变革、效率变革、动力变革，走出高质量发展的新路，积极发挥中心城市对全国的引领带动作用。因此，上海应充分利用自身的区位优势，利用中西交汇、信息传播、交通枢纽资源和条件，利用作为国内最大经济中心城市和全球卓越城市的品牌优势，以长三角高质量一体化发展为支撑，破除要素制约，推动城市数字化转型，大力培育和支持新产业新模式新业态，提升城市治理现代化水平，作为驱动长江经济带发展的重要引擎和联结中国与全球经济网络的关键纽带，发挥国内循环中的中心节点功能作用，带动更广阔的全国大循环。

### (四)上海应充分发挥国际国内双循环的战略链接功能作用

上海经济增长潜力大，对外贸易能级高，是中国与国际经济联系最紧密的地区之一。作为卓越全球城市的定位，在新发展格局下，上海应全力做好国内国际双循环能量交换，集聚配置各路资源，成为各种“流量”汇聚之地，在提升城市竞争力和吸引力的同时统筹空间、规模、产业结构等各个方面，助力实现高水平国际国内经济循环。上海应立足城市发展的战略目标，积极落实新发展理念，在内外政策与国际通行规则衔接上更多先行先试，推动上海由全球商品要素流动链接枢纽向制度规则链接枢纽丰富完善，以国际眼光、世界标准，高效强化“全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领和开放枢纽门户”四大功能，加快推进国际经济、金融、贸易、航运和科技创新“五个中心”建设。扩大交易市场，推动分工深化，提高国民经济总体运行效率，在更高层次更广领域内进一步做强开放优势，充分发挥双循环的战略链接功能作用，代表国家参与国际合作竞争，抢占未来发展的战略制高点。

## 二、上海作为国内大循环中心节点的路径分析

### (一)以上海为中心率先推动长三角一体化高质量发展，拓展中心节点的辐射力和影响力

长三角是经济发展的重要引擎，也是国家发展战略的重要承载区，长三角城市圈是以上海为中心的“一体两翼”战略格局。据统计，2020年，上海技术合同输出至苏浙皖三省5756项、合同金额204.89亿元；吸纳长三角技术合同3985项、成交金额91.14亿元；上海战略性新兴产业产值同比增长8.9%，完成投资同比增长27.8%。由此可见，在高新技术和战略新兴领域，上海充分发挥了龙头带动作用，在创新资源和创新成果方面实现了共享联动，逐渐成为长三角区域的中流砥柱。2020年，陆家嘴头部企业集中度高度显现。据统计，共有120家跨国公司地区总部，数量占全区总量35%、全市16%左右，世界500强企业中，约340余家大型跨国公司在陆家嘴区域内设机构，总部企业户均税收高达近亿元。高能级全球总部集聚大大增强了“在上海、为全球”的辐射能级，长三角其他区域相继涌现配套的产业链供应链，不少地区出台“全球服务商计划”，并自动形成产业优势互补和联动发展，产生了明显的经济效益。在长三角一体化的合作机制框架下，上海应继续以国家实验室建设为引领，强化三省一市高端科技创新基地的有效链接，以提升长三角科技资源共享服务平台功能为路径，更大程度上促进技术、金融、仪器设施、科学数据等创新资源互联互通和共享开放，拓展作为中心节点的辐射力影响力。

### (二)加快形成城乡一体化融合发展，构建中心节点的关联性和均衡性

当前，我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，最大的发展不充分是农村发展不充分。在新发展格局下，上海应加快形成城乡一体化融合发展，扩大国内市场，拉动内部消费，均衡城乡要素流动，畅通中心节点的关联性。这次新冠肺炎疫情的发生是对城市治理体系和治理能力的考验，必须加快补齐治理体系的短板和弱项，着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，加快形成城乡一体化融合发展，以应对不确定的外部形势。一方面，上海要进一步深化农业供给侧结构性改革，提升有效供给，促进供需适配，形成一批更加注重内涵增长的新增长极，创造新需求，提高城镇化发展质量；另一方面，要坚持城乡要素平等

---

交换、双向流动，健全城乡要素合理配置体制机制。在供给侧结构性改革方面，这次疫情也让我们看到在城市都市农业的“危”和“机”，“米袋子”和“菜篮子”供应体系是城市治理的重中之重，因此，应充分激发农业“内循环”活力，畅通农业“内循环”渠道。在要素流动方面，通过城乡各自比较优势资源的合理流动，优化城乡要素配置，推动土地、劳动力等要素在城乡之间的双向自由流动，激活乡村各项要素潜能，在促进城乡融合发展中嵌入更多产业、文化、生态，形成功能互补、发展互促的新格局，从而发挥中心节点的共性，畅通中心节点的关联性均衡性。

### (三) 稳固提升产业链、供应链、价值链，增强中心节点的产业创新力和安全性

流通是畅通经济循环的重要基础，高效的流通体系对于推动分工深化，提高生产效率具有重要作用。提升产业链、供应链、价值链是经济高质量发展的必由之路，也是增强上海作为中心节点的产业创新力安全性的关键。在新发展格局下，上海一要围绕产业链、创新链、价值链，进行前瞻性布局，强化要素支撑，补齐短板、锻造长板，形成更具强创新力、更高附加值、更安全可靠产业链供应链。不断强化企业创新主体地位，加强基础研究，增强创新能力。二要不断聚焦高端产业，强化资源、技术、装备支撑，加快解决“卡脖子”的技术攻坚，围绕产业链部署创新链，提升高端产业创新力，力争取得更多“从0到1”重大原创成果。三要构建更加现代化的富有竞争力和韧性的供应链产业链体系，加强合理分工，持续固链补链强链，增强产业安全性，加速一些依赖进口领域国产化替代进程以更好的应对未来全球竞争。当前，上海已集聚了期智研究院、树图区块链研究院等一批高水平的新型研究机构，未来要充分发挥这些机构的作用，推动科技成果研发转换应用推广，提升产业链转型能级，提高经济高质量发展效益和能级，增强产业创新力和安全性。

### (四) 着力扩大内需动力和消费潜力，发挥中心节点的示范性和带动力

消费是生产的目的，也是经济增长的内生动力，内需消费不足制约着国民经济走向新的平衡，阻碍着国内外经济的循环畅通。作为全国最大的经济中心城市，上海应利用自身优势，打造国内消费循环与国际商品流转的交汇点，努力成为国际消费中心城市，在国内经济大循环中发挥中心节点的示范性，提高消费对经济的带动力。在增强内需动力方面，疫情以来上海以“五五购物节”等重大活动持续引领消费加快复苏，大力发展线上消费、体验消费等新型消费，合理增加公共消费，引导发展社区消费，取得了很大效果，上海应继续配套推出适应性、覆盖面及完整性更好的刺激政策体系，创造消费热点。在提升消费潜力方面，上海应努力发挥好消费对内循环的“压舱石”作用，立足于“买全球、卖全国”“买全国、卖全球”的双向循环，继续集聚国际品牌和商贸零售企业，打造全球新品首发目的地，并着力在免退税经济方面发力，引进国际消费品牌、引入国际消费人群，把原来国内到国外的消费留在国内、留在上海，把国外的消费吸引、集聚到上海。加快培育完整内需体系，完善扩大内需的政策支撑体系。增强消费对经济发展的基础性作用，探索通过刺激消费扩大内需，发挥双循环中的中心节点的示范性。

### (五) 全面激发市场机制作用和市场活力，发挥中心节点要素市场化配置资源效率

要素市场化配置是在市场经济条件下，让价格机制引导要素配置，按照市场规则自由市场竞争以实现效益最大化，这是市场经济的本质要求，也是提高资源利用效率的有效途径。在新发展格局下，提高要素市场化配置资源效率是实现经济高质量发展的重要着力点。上海作为全国经济中心城市，一方面，应全面激发市场机制作用和市场活力，深化供给侧结构性改革。在要素市场化配置过程中，做好表率，坚持竞争中性原则，让不同所有制类型、不同行业、不同规模的企业充分参与竞争，促进要素充分自由流动，向优质企业和产品集中，进而实现企业和产品的优胜劣汰，打造一批国际国内竞争力强的企业和高质量产品。另一方面，上海应积极鼓励高科技企业投资设厂，引进国外先进技术和先进管理经验等，实现技术消化吸收再创新，坚持创新是第一动力，鼓励市场主体从事提高产品和服务质量的创新活动，力争实现关键性创新领域的重大突破，打造区域乃至全国创新生态系统，发挥要素市场化配置资源效率，更好地推进国内循环的畅通。

### (六) 深化推进供给侧结构性改革，提升中心节点的供给效率和供给质量

资本、劳动力、技术等高级要素的结构性问题，制约生产要素的有效利用和生产的高质量增长。作为全国率先提出“创新驱动发展、经济转型升级”方针的卓越城市，上海应深化推进供给侧结构性改革，培育经济增长的新动力和活力，全面激发经济增长的新动能。在新发展格局下，应充分利用科技变革对产业空间布局的影响带动，优化产业结构升级，推进供给侧结构性改革。一是解决要素的供给，提升全要素生产率，实现经济增长从要素驱动向创新驱动转变。二是解决结构性供给，加快经济结构的调整，实现经济发展方式由粗放向集约转变，提高制造业、服务业效率，提振基础设施建设投资、推动新消费转型升级。三是解决制度性供给，深化市场化的制度研究，实现经济运行中政府规制向市场决定转变，特别是国有企业的改革，包括对资本结构和债务结构的调整。四是创新宏观调控，强化供给侧改革和需求侧管理的协同运用，实现经济的平稳运行。供给侧结构性改革开启经济增长的动力转换的新局面，上海应持续深化推进，不断提升中心节点的供给效率和供给质量。

### 三、上海作为国际国内双循环战略链接的路径分析

在国际格局加速演变背景下，上海发挥国际国内双循环战略链接功能具有紧迫性。上海应更好统筹国际国内两个市场、两种资源，增强资源配置能力，提高对资金、信息、技术、人才、货物等要素资源的优化配置，找准自己在国内大循环和国内国际双循环中的功能定位和比较优势，充分发挥卓越全球城市的作用，提升全球影响力。

#### （一）打造全球资源要素的配置功能高地，强化战略链接功能

全球资源配置能力是指在全球范围内吸纳、凝聚、配置和激活城市发展所需战略资源的能力。全球城市的优势产业往往具有对产业链、价值链及全球市场的控制力，其资源配置能力、创新能力越强，就越吸引跨国公司、国际金融机构、国际组织或专业服务机构等主体集聚。新发展格局下，上海应充分发挥自身优势，一方面，强化全球资源配置功能，重点聚焦提升国际化水平，提升集聚和调动全球资源要素的能力。另一方面，强化科技创新策源功能方面，重点聚焦提升原始创新能力，依托国家战略科技力量，开展重大科技攻关，汇聚顶尖创新人才。上海要在新发展格局下依托优势产业的话语权和控制权，通过延伸研发、设计、生产、销售、服务等产业价值链各个环节，使国际城市实现对资本、创新、人才、信息等资源的全球配置，成为区域、国家乃至全球的资源配置中心。全球资源配置能力是上海城市国际化发展的核心能力，也是上海发挥战略链接功能的必经之路。

#### （二）集聚发展多功能、高能级的总部经济，强化战略链接载体

上海是我国内地跨国公司地区总部和外资研发中心最集中的城市。截至 2020 年底，外商在上海累计设立跨国公司地区总部 767 家，其中 500 强企业落户地区总部 112 家，大中华、亚太及以上区域总部 136 家；累计设立外资研发中心 479 家，由世界 500 强企业设立的研发中心约占 1/3。上海应把总部经济的长板拉得更长，做得更优，力求在全球资源要素配置中取得更大的主导权和影响力。重点聚焦布局代表未来发展方向的前导产业，努力突破关键核心技术、掌握产业链关键环节、占据价值链高端地位。一方面，上海需不断集聚集成电路、人工智能、生物医药等重点产业政策的进一步精准化、个性化引导，鼓励本土企业在价值链中高端环节开展跨国经营。另一方面，上海还要以高能级总部型经济为突破口，在强功能、优环境上下更大功夫，积极配置资金、信息、技术等高端要素，推动更多总部型、功能性机构落户，同时积极引进具有全球视野、国际经验的高层次人才，以更好的政策、更活的机制、更优的服务，打造一流人才高地，强化在双循环中的战略链接载体优势。

#### （三）创新开放枢纽门户功能，强化战略链接动力

新发展格局对上海的开放战略提出了新要求，上海应充分发挥面向两个扇面的开放优势，努力打造双循环的战略链接，重点聚焦构建各类有形和无形的通道，打造立足国内、辐射亚太、联通全球的网络枢纽高地。一是打通国际大循环的多元通道，对于上海而言，要充分发挥自贸试验区、新片区高层次开放平台作用，持续保持对外资的吸附力；同时深化拓展与“一带一路”沿线国家的合作，不断拓展对外开放的通道；要不断强化进博会的溢出效应，增强我国在世界经济舞台的话语权。二是畅通各

---

类要素的统一大市场，深化土地、劳动力、资本、技术、数据要素市场化改革，畅通要素流动、完善要素市场功能，增强要素的国内配置和全球配置能力，构筑各类要素可以在上海高度汇聚、自由流动、价值得到充分彰显与合理回报的格局。着力强化上海金融要素市场功能，不断拓展交易品种、扩大国际投资者参与，增强市场的定价权和话语权，强化双循环下战略链接的动力。

#### (四)深化金融改革开放，强化战略链接的竞争力

在最新的《全球金融中心指数(GFIC)》报告中，上海在全球顶级金融中心城市中列第3位，这反映出上海在建设国际金融中心方面取得了显著成效，拥有一定的国际竞争力。但深入研究分析，上海与排名前两位的国际金融中心城市纽约、伦敦依旧存在较大差距。新发展格局下，上海应在充分总结国际金融中心建设的成功经验基础上，继续深化改革，支持实体经济高质量发展，强化战略链接的竞争力。具体包括以下3个方面：一是必须深化金融供给侧改革，充分顺应当前经济转型升级的需求，在有效防范风险的基础上，增强金融服务实体经济能力。如信贷资源逐步向“三农”、中小微企业及创新性企业渗透，为其提供更便利的融资渠道，解决“融资难、融资贵”的问题。二是建立现代金融监管体系。当前，传统金融行业逐渐被科技赋能，数字货币、网络安全、信息保护等成为监管新课题，与之相伴的金融风险呈现出跨行业、跨市场的特征，这都给金融监管提出了更高要求。新形势下，上海应着力创新监管方式，延伸监管链条，强化功能监管，重塑市场秩序，建立有效的现代金融监管体系。三是逐步推进人民币国际化道路。据统计，在沪世界500强企业跨境人民币结算量已超过外汇结算量，人民币成为在沪跨国企业的首选跨境结算币种，上海成为人民币国际化的重要枢纽。在推进人民币国际化方面，首先要增强政策主动性，上海自贸试验区是突破制度性障碍的试验田，可先行先试，充分发挥人民币在岸和离岸之间联动功能。其次，发挥上海作为国际金融中心的渠道作用，扩大金融市场开放，加快资本要素双向开放深度融通，提升金融市场国际化水平，逐步提高货币定价权。

#### (五)持续放大进博会溢出带动效应，拓展战略链接新途径

中国国际进口博览会的成功举办，有效提升了上海对外资的吸引力，实现了全市进出口贸易逆势增长，大大带动了国内消费。在过去3年里，近百个进博会参展商项目落户上海，外商投资经贸合作不断深化，上海累计吸引跨国公司地区总部758家、研发中心475家，为服务构建新发展格局作出了较大贡献。上海应牢牢抓住进博机遇期，努力让展品变商品、让参展商变投资者，让采购商变贸易商，为国内企业和全球高科技企业提供长期对接平台，打造链接全球的贸易及投资服务网络。一是依托进博会打造的国际采购、投资促进和开放合作平台功能，着力承接和放大进博会的溢出带动效应。二是充分发挥行业协会跨境、跨区域贸易发展促进作用，为中小企业开拓市场提供更高效的服务，推进上海国际贸易中心新高地建设。三是构筑全球资源要素配置新平台，加快建设国际贸易中心新高地，拓展战略链接新途径。

#### (六)持续打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，强化战略链接制度

营商环境是企业投资的重要参考。双循环战略背景下，依法保护企业合法权益，才能提升外来投资者信心，推动产业招商实现新突破。新发展格局下，上海应主动对标国际一流、坚持全球视野、高点站位，全面实施超一流的营商环境，提升投资贸易便利化程度。一方面，要着眼企业全生命周期、全链条服务，充分利用一网通办，一网通管，数字化转型等现代化平台，围绕“高效办成一件事”，推动办事流程系统性、革命性再造。另一方面，要加强创新探索，形成工作合力，完善服务体系，不断提升企业感受度，更好激发市场主体活力。在投资管理、金融开放、争端解决、竞争中立、知识产权保护等领域大胆先行先试，形成贸易最便利、管理最规范、法治最完善的一流营商环境，激发市场发展新动能。

#### 参考文献：

[1]肖林.《新供给经济学——供给侧结构性改革与持续增长》[M].上海：格致出版社、三联出版社、上海人民出版社，2016.

---

[2]吴凯,李治国.推动高质量发展再上新台阶[N].经济日报,2021-01-13.

[3]马梅若.面向未来金融改革高地谱新篇[N].金融时报,2021-03-11.

[4]宋薇萍,魏倩.深化改革全力推进金融业高水平开放[N].上海证券报,2021-03-05.

[5]谈燕.又一重大布局打造虹桥国际开放枢纽[N].解放日报,2021-03-03.

[6]周渊.推进上海国际贸易中心新高地建设[N].解放日报,2020-08-21.

[7]顾杰.加快建设国际贸易中心新高地[N].解放日报,2020-08-21.

[8]程信和,曾晓昀.经济法典:经济法集成化之历史大势[J].政法学刊,2021,38(1):92-101.

[9]张翠霞.重磅政策利好有利三大投资主线发力上攻[J].财富时代,2020(12):1.