
加快提高要素市场国际化程度

强化上海全球资源配置功能

潘闻闻¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】: 提高要素市场国际化水平是上海强化全球资源配置功能的主攻方向,重点要结合建设“五个中心”,打好“1+3+1”五张王牌等重大国家战略任务,面向全球拓展功能,面向未来塑造功能,面向基础夯实功能,研究谋划和推进实施一批事关上海长远发展、承载全球资源配置功能的重要行动和重点计划,为融通配置全球资源搭建平台、提供通道、编制网络、衔接规则。

【关键词】: 全球资源配置 要素市场 国际化

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2021)05-0043-006

一、提升要素市场国际化水平是上海强化全球资源配置功能的关键抓手

强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户等“四大功能”,是中央对上海提出的时代要求,为正处于创新发展关键期的上海明确了前进方向。“强化全球资源配置”是四大功能之首,是上海建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的重要条件和核心功能。

(一)从全球看,要素市场国际化有利于提升上海对全球要素资源的集聚整合能力

全球资源配置功能是指在全球化背景下,集聚资金、技术、信息、人才、货物、数据等各类要素资源并加以配置的能力。要素市场主要是指生产要素市场,包括金融市场(资金市场)、劳动力市场、房地产市场、技术市场、信息市场、产权市场等。生产要素市场的培育和发展,是发挥市场在资源配置中基础性作用的必要条件,是发展社会主义市场经济的必然要求。要素市场是上海代表我国进一步深入参与全球产业链、创新链、价值链的关键载体。新冠疫情暴发后,全球经济格局发生深刻变化。在此背景下,一方面要继续积极参与国际经济循环;另一方面要利用内需优势构建国内经济循环,更重要的,是要统筹国内国际经济要素双循环。

(二)从区域看,要素市场国际化有利于发挥上海在长三角区域资源配置中的核心引领作用

要素市场国际化强调一国的市场经济与国际市场融为一体的过程,即市场中的生产经营活动超越国界,成为国际经济活动的一部分,使国内市场变为适应国际通行规则的国际性市场。长三角一体化是充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力的关键举措。为实现长三角高质量一体化发展目标,上海要发挥龙头带动作用,着力建设“基于内需的经济全球化”样本,利用内需和国内市场循环力量,发挥长三角经济优势,广泛吸收国际先进生产要素“为我所用”,提升要素市场国际化水平。

作者简介: 潘闻闻,上海市发展改革研究院副研究员、高级经济师。

(三)从上海看，要素市场国际化有利于实现上海“五个中心”从区域性中心向全球中心功能升级

全球经济增长的微观基础是要素流动，而上海正成为全球要素流动的重要枢纽节点。从全球金融、航运、创新等领域看，上海在全球城市网络要素流动中的节点地位，既有比较优势，也存在明显的薄弱环节。提升要素市场国际化水平，充分挖掘潜在的比较优势，注重在核心功能上“拉长板”，推动“五个中心”功能升级，真正实现全球资源配置功能。

二、上海要素市场国际化水平稳步提升，但对标国际最高标准和最好水平仍存短板

(一)上海要素市场已初步具有较高集聚和辐射功能

全球资源配置功能是吸纳、凝聚、调动和激活经济社会发展各类要素资源的能力，跨国公司是关键配置主体之一。根据全球化与世界城市研究小组(GaWC)发布的2020世界城市名册，上海排名较2018年提升1位，排名世界第5位，进入具有较高集聚和服务能力的全球顶级城市行列，体现了上海对全球资源集聚、链接、辐射功能方面的成效。

(二)上海要素市场仍面临“大而不强”的困境

上海对标国际最高标准、最好水平仍存不足，主要体现为集聚要素资源体量规模较大，但要素质量有待提高；面向国内资源配置辐射力较为突出，但面向亚太地区及全球的影响力有待增强；资源配置硬件基础较为完备，但制度软实力亟待提升。

金融资源配置功能大而不强，国际投资者比例较低(上海股票市场境外投资者比例不到2%)，跨境金融体系尚不健全(跨国金融企业总部数不到伦敦的1/3和中国香港地区的1/2)，统筹发展在岸和离岸业务有待加强。高能级贸易平台主体功能未能发挥，大宗商品市场国际定价权较弱，跨国公司资金运作、贸易结算、资源调配等核心功能仍存短板，“在上海、为全球”能力仍然不足。高端航运服务能级不足，航运枢纽港发展面临岸线、空域等资源瓶颈，世界集装箱第一大港地位受到新加坡的挑战。国际人才引进和培育缺乏力度，人才政策精准性和力度需进一步加强(上海引进留学回国人员数量仅为深圳的60%，国家杰青、优秀青年人才数量不足北京的1/2)。

三、新形势下上海提高要素市场国际化水平、强化全球资源配置功能的总体思路和目标

(一)总体思路

深入贯彻学习习近平总书记考察上海重要讲话精神，坚持以新发展理念为引领，以高质量发展为导向，以市场化主体为支撑，紧密结合建设“五个中心”、打响“四大品牌”、实施“三大任务、一大平台”赋予上海的历史使命和战略机遇，最大限度用好开放优势、区位优势、平台优势、环境优势，最大程度释放改革红利、开放红利、制度红利、政策红利，注重促联动、强功能、优环境，在巩固中提升高端资源集聚辐射功能，在开放中强化内外资源链接功能，在发展中放大全球资源辐射功能，在探索中培育要素资源支配功能，持续提升各类在沪要素资源的集聚浓度、链接强度、辐射广度和支配力度，着力建设具有全球集聚度、辐射力和影响力的要素市场，不断提升上海在全球要素市场、世界生产网络、国际治理体系中的定价权、话语权、控制权，重点促进资金、技术、信息、人才等要素资源高度集聚和高效配置，努力将上海打造成为全球高端资源要素配置功能高地，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。

(二)基本原则

一是更加注重要素市场的开放力度。坚持深耕亚太地区、服务“一带一路”建设，发挥开放的最大优势，以开放促改革、促发展、促创新，在探索规则、标准等制度型开放中率先示范，加快构建国内国际要素资源流动、聚合、交换、碰撞的战略通

道和链接通路，努力成为国内国际双循环的重要战略枢纽支点。

二是更加注重要素市场的国际化程度。坚持让“优势更优”“特色更特”“长板更长”，当好引领国内要素市场升级方向的排头兵，当好长三角高质量经济循环的主引擎，当好国际要素市场高效流转的战略枢纽，打造一批具有国际定价权和影响力的高能级要素市场，吸引一批跨国公司地区总部和功能性机构，培育一批具有全球要素资源运作配置能力的本土跨国公司，夯实上海配置全球要素资源的微观基础。

三是更加注重要素市场的高端化程度。坚持发展重心向高端要素资源倾斜，瞄准全球资本、前沿技术、尖端人才、重要商品和服务等高质量要素，显著增强上海吸引、整合、控制、使用各类高端要素资源的比较优势和配置能力，着力打造开放高地、制度高地、功能高地，提升要素市场对国际资源的配置功能，促进全球高端要素资源高效汇聚、高效流动、高效输出、高效增值。

四是更加注重要素市场的风险防控。坚持安全合规发展，要素市场建设要处理好科技创新与金融安全、个人数据与隐私保护的平衡，处理好创新与安全的边界，牢牢守住不发生系统性风险的底线，积极防范非系统性风险的积累，明确要素市场各项创新的红线与负面清单，实现规范创新与安全创新。

(三) 建设目标

提升要素市场国际化水平的目标是强化上海“四大功能”，促进“五个中心”功能提升，着力实现“三个转变”：一是着力推动要素市场从规模到能级的实质性转变；二是着力实现从“国际性”向“全球性”的跨越；三是着力实现从融入参与国际化转向主动引导和配置全球资源。

围绕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，着力提升全球资源聚集浓度和辐射广度，面向国内大循环巩固我国最大经济中心城市地位，做大股票筹资总额、口岸货物贸易总额、客货运吞吐量等指标总量规模，扩大金融要素、消费流通、航运物流等领域高端资源集聚优势；面向国际大循环强化全球网络枢纽节点城市地位，着力提高金融市场的国际化水平、货物资源的国际中转率、创新要素的开放共享度、在沪人才的国际化比重，在离岸金融、离岸贸易、国际船舶管理、数据跨境治理等方面取得实质性突破，增强上海各类要素市场对全球资源的配置能力，探索形成面向全球、辐射全球的要素资源功能制度框架。

四、进一步提升上海要素市场国际化水平的举措建议

提高要素市场国际化水平是上海强化全球资源配置功能的主攻方向，重点要结合建设“五个中心”，打好“1+3+1”五张王牌等重大国家战略任务，面向全球拓展功能，面向未来塑造功能，面向基础夯实功能，研究谋划和推进实施一批事关上海长远发展、承载全球资源配置功能的重要行动和重点计划，为融通配置全球资源搭建平台、提供通道、编制网络、衔接规则。

(一) 增强金融要素市场全球定价能力和话语权

围绕深化金融供给侧结构性改革，增强服务实体经济能力，积极推动金融对外开放，提升金融市场国际化水平，打造人民币金融资产配置和风险管理中心，构建更加国际化的金融市场体系、金融机构体系和业务创新体系。

1. 提升金融市场国际化水平

坚持“提升功能”与“扩大规模”并重，以人民币国际化引领上海金融市场国际化，构建服务全球金融资源配置的多层次

金融市场体系。一是提升上海证券市场与全球主要金融市场的互联互通水平。在开通“沪伦通”西向业务(GDR)基础上,支持更多企业赴伦敦交易所挂牌上市,加快推出“沪伦通”东向业务(CDR),进一步增强上海资本市场的全球影响力。二是建设具有国际影响力的人民币债券市场。深化国债现货和期货市场双向联通和对内对外全方位开放,引入境外投资者和更多国内金融机构参与国债期货,促进银行间债券市场和交易所债券市场互联互通。推动建立立足亚洲、服务“一带一路”、辐射全球的债券发行、交易和流通市场,力争将“熊猫债”“一带一路”债等人民币债券品牌打造成为全国乃至亚太的人民币债券主流品种。三是建设符合人民币国家地位的外汇期货市场。按照“先易后难、分布推进”的原则,研究推出人民币外汇期货等衍生产品,丰富外汇市场资源配置功能。四是打造全球资产管理中心。探索在机构投资者市场准入、跨境信息交互、跨境资金管理等方面争取国家进一步支持,扩大外商投资股权投资企业(QFLP)试点范围,深化合格境内有限合伙人(QDLP)试点,增加合格境内合伙人试点额度,提升全球资金配置便利度。

2. 建设临港新片区跨境金融枢纽

按照临港新片区要努力成为“统筹发展在岸和离岸业务的重要枢纽”的功能定位,用好当好全球资本配置重构窗口期,探索跨境发债、跨境投资并购、跨境资产管理和跨境资金集中运营等全球金融资源配置模式,将临港新片区打造成为承载全球高端金融资源要素配置核心功能的重要载体。一是打造境内外金融制度的“转接口”。探索在临港新片区建设兼具离岸和在岸特征的国际金融资产平台(填补境外企业不能来我国上市的空白),逐步形成吸引境外投资者投资、引入国际发行人和国际化产品、服务境内投资者配置境外资产等功能,更便利更安全地连接境内外两个市场、配置境内外两种资源,拓展国际资本流入和转化的新渠道、新方式。二是建设跨境金融服务的“核心区”。探索支持各大商业银行在临港新片区设立跨境金融服务中心,研究建立跨境人民币贸易融资与再融资平台,支持保险公司开发人民币计价的跨境长期保险产品,为境内市场主体“走出去”、境外投资主体“走进来”,境内外主体支付、融资、理赔等提供便利服务。三是探索具有国际竞争力的金融税制“测试场”。加快试点依托自由贸易账户的税收安排,允许自由贸易账户中境外投资收益暂缓征收企业所得税,推动财资中心等企业所得税率向中国香港、新加坡等地看齐,免除跨境保险、跨境发债、跨境融资贷款等跨境金融服务增值税。

3. 促进金融基础设施全球互联

强化以配置全球资源为导向的金融基础设施功能,将连接国内金融市场的“通道”升级为连通全球金融市场的“网络”。一是拓展人民币跨境支付系统服务广度。争取更多海外人民币清算行和境外中资银行参与,探索允许境外央行类机构成为参与者,着力提升人民币跨境支付系统(CIPS)服务能级。二是提升重要基础设施跨境互联合作深度。支持中央结算公司上海总部对标国际一流水平开展跨境互联合作,为批量引入境外投资者入市打通渠道。丰富金融担保品功能,拓展担保品跨境应用领域。丰富再保险平台功能,探索全球再保险资金直接投资境内外金融市场的制度安排。三是主动对接和深度参与中央对手方的跨境监管规则制定。借鉴国际监管标准,加快推动我国在场外衍生品双边保证金要求的监管标准制定,提高我国在国际监管协调和标准制定中的影响力和话语权。深刻把握跨境监管未来趋势,对标欧美跨境监管新规,开展中央对手方的跨境监管认证工作,发挥中央对手清算规模经济效应。主动参与制定相关业务标准,并通过全球中央对手方协会进行国际推广应用,提升国际话语权和规则制定能力。

(二)提升各类高能级市场平台的国际影响力

积极适应国际市场发展新趋势,以扩大开放、加快补齐政策短板为目标,聚焦钢铁、有色金属、石油化工等领域,加快建设大宗商品交易全球集散与定价中心,大力集聚各类强链接广辐射的技术、数据等高能级平台。

1. 大力发展面向国际的大宗商品交易

扩大铜、钢材等优势品种定价话语权,提高其国际交易商比重,推进 QFII 和 RQFII 在境内直接开展期货交易业务,提升大

大宗商品货物贸易、交易商集聚度以及期货交易上市品种市场影响力。开展产能预售、仓单互认等业务试点，在“一带一路”沿线国家开展大宗商品期货市场跨境交割业务。加快推出低硫燃料油期货、航运运价指数期货、原油期货期权等国际化新品种，力争上市成品油期货、天然气期货等产品，进一步提高国际交易商比重，形成涵盖现货、期货和场外市场的多层次大宗商品价格体系，更好发挥引导全球主要大宗商品价格走势的指挥棒作用。

2. 大力集聚技术、商贸等高能级平台

长三角协同打造一批资源配置平台，建设好长三角科技资源共享服务平台、长三角资本市场服务基地等重要平台，以长三角高质量的小循环带动更广区域的大循环。内外贸联动打造一批商贸流通平台，加快建设虹桥进口贸易创新示范区等各类进口促进平台，全力打造“五五购物节”“上海云购物”、上海时装周等全球性名片和消费促进平台，进一步提升上海钻石交易所、中国(上海)宝玉石交易中心等国家级要素平台能级。

3. 探索建立国际数据要素市场平台

在临港新片区探索境内外联动打造一批数字服务平台，争取突破数字服务平台股比限制，吸引外商独资设立科技数字服务平台，提供跨境信息服务。探索跨境数据分类监管制度，试点特殊的双边数据传输协议，创新跨境传输监管。积极向国家争取推动数字贸易税制改革，对跨境发生的数字贸易实施增值税零税率或免税政策，将数字贸易纳入先进型企业的认定领域范围，对符合条件的企业按15%的税率征收所得税。探索以区块链技术为基础的数字贸易跨境支付结算系统，为建立国际数据要素市场打下制度基础。

(三) 提升高端要素在全球价值链中的位势

围绕统筹利用国内国外两个市场、两种资源，推动贸易投资自由化便利化，集聚高能级的贸易投资主体，打造高层次的贸易投资平台，加快建设在全球投资贸易网络中具有枢纽作用的贸易中心，推动全球贸易最大口岸转向全球贸易最强节点。

1. 打造高端要素自由流动的总部经济高地

对标东京、纽约等全球城市，持续吸引跨国公司总部来沪发展，形成跨国公司“在上海、为全球”的功能高地。依托临港新片区、虹桥商务区、张江科学城等重点功能区域建设，加快探索资金、税制、数据、人才等政策突破，促进重点区域内高端要素便利化、自由化流动，吸引各类国际总部与功能性机构集聚。积极吸引各类具有国际影响力的会计审计、法律服务、信用评级、资产评估、投资咨询、融资担保等全球顶级服务商，增强为总部经济提供配套服务的专业机构集聚度。借鉴新加坡全球贸易商计划，研究制定潜力总部培育计划，培育一批具有较强行业影响力、国际话语权的本土跨国公司。

2. 提升面向全球的总部服务能级

修订完善跨国公司地区总部支持政策，建立完善适应于结算、销售、分拨、管理等功能集聚提升的政策支持体系，鼓励跨国公司立足上海打造辐射亚太、面向全球的资金运营中心、销售中心、采购中心、供应链管理中心等功能性总部机构，增强跨国公司财务结算中心服务功能，进一步拓宽企业跨境资金池服务功能。增强外资研发中心创新功能，更大力度支持企业建设开放式创新平台，支持外资研发中心参与跨境研发通关便利和保税研发试点，便利研发中心同步参与全球性创新攻关项目。

3. 大力发展新型贸易

顺应全球服务贸易价值链强化、数字化程度提升、知识密集度增强等结构性变化，以新型国际贸易提升要素配置能级，增

强国际高端资源配置影响力和话语权。一是聚焦重点区域做大服务贸易规模。建设虹桥数字贸易跨境服务集聚区，支持浦东软件园等申报国家数字服务出口基地。推动服务外包转型升级，率先在临港新片区、张江高科技园区等开展进口料件保税监管试点。减少跨境服务贸易限制，争取参照海南自贸港总体方案探索实施跨境服务贸易负面清单制度。二是聚焦制度突破做实离岸贸易试点。研究制定离岸贸易业务总部专项支持计划，参照海南自贸港探索构建多功能自由贸易账户体系，探索建立离岸贸易专有账户，推动自有贸易账户下开展货物转手买卖，进一步简化经常项下贸易结算手续，提高离岸转手买卖结算融资便利程度。三是集聚能级大力发展数字贸易。围绕新业态新模式发展云服务、数字内容、数字服务、跨境电商等新型特色数字贸易，吸引和培育一批数字跨国企业总部，参与构建全球数字贸易规则，探索制定与数据交易相关的地方性法规，建设要素自由流动、数字规则完善、总部高度集聚的数字贸易国际枢纽港。

(四)提升高端航运服务能级和资源集聚

以建设智慧高效、服务完备、品质领先的国际集装箱枢纽、世界级航空枢纽、国际邮轮港为抓手，夯实航运服务业发展基础。以推动航运创新发展为重点，扩大航运开放水平，深化航运制度创新，完善航运服务业发展环境。以增强现代航运国际影响力为重点，大力发展航运金融、航运信息、海事法律、现代航空等现代航运服务业。

1. 以新技术引领航运要素数字转型

把握新基建重要机遇，推动大数据、区块链、人工智能等前沿技术与航运要素深度融合，实现航运要素的数字转型和智能升级。一是加快航运制度研发和标准制定。建设海事技术研发中心，聚焦船联网大数据处理、区块链电子提单、智慧海事监管服务、无人驾驶船舶智能系统、智能集装箱管控等船舶和航运智能化领域，大力推进标准化研究、规则制定和法律服务。二是打造国际航运信息枢纽。进一步完善“单一窗口”大数据智能物流服务，整合口岸物流信息，为企业物流规划、供应链风险分析、运力配置等提供支持。利用海空港和电子口岸优势资源，整合交易、物流、金融、口岸等服务要素，推动建立海运、空运全流程信息服务体系，为航运交易提供便捷化的信息服务。

2. 提升现代航运服务业发展能级

提升现代航运服务业的产业规模与服务效能，大力吸引和培育国际性、国家级航运专业组织和功能性机构，提升高端航运服务水平。全面推进与长江流域省市和国际港口城市的上下游联动合作，在东西双向开放中增强航运服务企业国内国际辐射力。加强航运金融服务顶层设计，推广鼓励国内金融租赁公司境外设点，鼓励银行和专业机构合作开展船舶融资，扩大航运保险免税险种和范围。支持航运融资、航运结算、航材租赁、船舶交易和航运仲裁等服务，探索发展航运指数衍生品业务，进一步提升内外资企业航运服务要素集聚度。

3. 提升上海航运要素国际影响力

培育具有世界影响力的航运保险交易市场，推动航运指数期货上市，建设具有世界影响力的航运保险、融资、交易、结算中心。借鉴伦敦设立航运推广机构、新加坡成立航运推广基金等经验，设立上海国际航运中心推广机构。大力吸引具有全球影响力的航运服务企业和国际性、国家级航运专业组织机构，服务和保障亚洲海事技术合作中心(MTCC-AISI)等国际组织和机构在沪发展，提高上海在航运技术标准构建方面的国际话语权。

参考文献:

[1] 权衡. “百年未有之大变局”:表现、机理与中国之战略应对[J]. 科学社会主义, 2019(3):10-18.

[2]张幼文. 扩大内需与对外开放——论生产要素从引进、释放到培育的战略升级[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2009(2):7-15.

[3]蒋传海. 未来30年上海全球城市资源配置能力研究: 趋势与制约[J]. 科学发展, 2019(8):21-29.

[4]张祥建. 提高上海在全球资源配置中的影响力[N]. 社会科学报, 2019-6-6(002).

[5]汪传旭, 肖钟熙. 城市经济转型与上海国际航运中心建设[J]. 科学发展, 2011(9):33-39.