

上海发展新经济新业态的优劣势分析与对策建议

王克强¹ 梁绍连² 路江林¹ 胡海生³ 陈帅³ 刘红梅⁴¹

(1. 上海财经大学 200433; 2. 上海市人民政府发展研究中心 200003;

3. 上海理工大学 200093; 4. 上海师范大学 200234)

【摘要】 上海应围绕时间—空间—内容做好新经济新业态的发展规划。从时间安排上，要研究制定上海新经济新业态发展的短期、中期和长期发展规划，按照一年见成效、三年上台阶、五年树标杆的要求，加速发展新经济新业态。在空间布局上，以重点突破带动全域发展，形成若干具有发展重点的新经济新业态生态园，为新经济新业态的发展创造良好的环境。在发展内容上，聚焦无人经济、智能物流、数字经济、在线经济、追踪技术、宅经济、工业互联网、新型消费、政府数字化治理等领域。

【关键词】 新经济 新业态 新型基础设施建设 数字经济

【中图分类号】: F127.51 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1005-1309(2021)07-0017-010

一、新经济新业态的理论内涵、主要类型与基本特征

(一) 理论内涵

关于“新经济”，学术界尚未统一概念。新经济是新一轮科技革命和产业变革所产生的新技术、新产业、新业态和新模式，其广泛而深刻地影响着人类的生产和生活方式。“新业态”是为顺应多元化、多样化、个性化的产品或服务需求，依托技术创新和应用，从现有产业和领域中衍生叠加出的新环节、新链条、新活动形态。其具体表现为：一是以互联网为依托开展经营活动；二是商业流程、服务模式或产品形态的创新；三是提供更加灵活便捷的个性化服务。¹随着互联网经济和电子商务的飞速发展，尤其是此次新冠肺炎疫情的冲击，新经济新业态蓬勃发展，深刻地改变着人们的生产、生活和消费方式，成为驱动后疫情时代中国经济高质量发展的重要抓手。

(二) 主要类型

根据《新产业新业态新商业模式统计分类(2018)》，纳入新产业、新业态、新商业模式分类的行业大类涉及现代农林牧渔业、先进制造业、新型能源活动、节能环保活动、互联网与现代信息技术服务、现代技术服务与创新创业服务、现代生产性服务活

¹**作者简介**：王克强，管理学博士，上海财经大学公共管理学院教授、博士生导师。

梁绍连，上海市人民政府发展研究中心综合处四级调研员。

路江林，上海财经大学公共管理学院博士研究生。

胡海生，经济学博士，上海理工大学管理学院讲师。

陈帅，经济学博士，上海理工大学管理学院讲师。

刘红梅，管理学博士，上海师范大学商学院教授。

基金项目：上海市府决策咨询研究重点课题(编号 2020-A-017)

动、新型生活性服务活动、现代综合管理活动等。

根据理论文献及实地调研,本文将发展转型较快的主要产业和经济类型归纳为:无人经济(无人驾驶等)、智能物流、数字经济、在线经济(在线文娱、在线教育、远程医疗、远程办公等)、追踪技术、宅经济、工业互联网和新型消费(工业品直播带货、“五五购物节”为代表的新零售等)以及政府数字化治理等。

(三)基本特征

新经济新业态具有要素新、基础设施新、主导权新和技术新等基本特征。一是要素新。不同于传统经济和传统业态,新经济新业态发展对信息的要求较高,信息成为新的独立生产要素。信息的多寡成为机会与财富的重要影响因素,这也对传统经济和传统业态产生严重冲击。二是基础设施新。在新经济新业态发展过程中,互联网成为新的基础设施。三是主导权新。在新经济新业态中,商业活动主导权实现了由生产商和流通商到消费者的变革,能够为人们提供更加便捷、丰富的服务,更好地满足人们多样化的消费需求,加速人们消费体验的升级。四是技术新。相较于传统经济和传统业态,新经济新业态是新兴技术变革催生的产物,新技术成为新经济新业态发展的重要驱动力量。

二、上海发展新经济新业态的优劣势比较、典型行业规模预测与制约因素

(一)优势分析

1. 市场优势

改革开放以来,上海各行各业快速发展,形成了巨大的市场潜力。随着世博会、中国(上海)国际进口博览会、世界人工智能大会等国际盛会的召开,众多优质企业入驻上海,带动上海的产业、产品走向世界,形成了巨大的市场需求。在新经济新业态方面,上海具有较大的市场优势。

具体来看,上海在线医疗市场优势明显。在线医疗产业链中,卫宁健康、万达信息、国药控股和上海医药等公司是上海医药行业的代表。上海在线教育发展也具有先天优势。上海重点高校数量居全国第2位,仅次于北京,师资力量强大、高校众多,是发展教育行业的巨大优势。在线办公产业链中,上海也有数家实力较强的公司。

2. 技术优势

上海是中国的科技创新中心,在前沿技术领域具有优势。“十三五”时期是上海科创中心建设的起步期和快速发展期。随着张江、漕河泾、紫竹、临港等一批科创承载区的快速发展和功能的不断完善,上海加速产城融合和产业融合发展,为新兴产业和小微科创企业提供了成长空间。随着张江科学城建设,一批大科学装置项目落地,一批重大研发与转化功能型平台开始建设。科创板落地,赋能产业园区集成电路、人工智能、生物医药等新兴产业加快发展,有力支撑着上海科创中心建设。

上海拥有国家级新型工业化产业示范基地20家,²占全国示范基地的比重为5%,张江高科技园区等8家示范基地获得国家工信部五星级评价,占全国五星级示范基地的比重为26%。张江高科技园区、上海化学工业区、临港产业区等知名园区发挥“头雁”作用,推动优势产业集群培育发展,生物医药、集成电路和绿色化工三大集群在全国集群竞赛中胜出,纳入国家首批先进制造业集群培育试点。中芯国际、特斯拉、积塔半导体、昊海生物等一批重点项目落地见效,跑出“加速度”。

3. 人才优势

上海拥有各类高校 64 所，其中国家双一流建设高校 17 所，重点高校数仅次于北京。优质的教育环境和教育优势，使得上海在高素质人才培养上具有显著优势。此外，上海拥有一大批国家级园区，积聚了一大批具有核心竞争力的企业，也引进和培育了一批优秀的技术人才，形成上海发展新经济新业态的人才优势。

4. 国际化优势

上海是中国改革开放的前沿，也是中国最大的经济中心城市，开放是上海最大的优势。随着大数据、物联网、人工智能等前沿技术的快速发展，全球科技竞争愈演愈烈，同时科技的学科交叉和国际合作也日益密切。上海在改革和开放的过程中，积极吸引外资，引进先进企业和国际人才来沪就业，形成发展新经济新业态的国际化优势。

(二) 劣势分析

1. 经营成本劣势

上海作为经济中心城市之一，企业经营成本位居全国前列。企业成本变动对于企业经营成本决策和战略决策意义重大。上海企业在劳动力成本、办公租金、能源价格、税收成本等方面的成本节节攀升。根据福布斯中国发布的经营成本最高的 30 个城市榜单，上海仅次于北京，居第 2 位，上海的劳动成本指数居全国第 3 位、办公成本指数居全国第 2 位、能源成本指数居全国第 1 位、税收成本指数居全国第 2 位。³近年来，随着经济社会发展及老龄化的加剧，出现了劳动力人工成本不断上升的趋势。随着收入分配体制改革的深入推进与劳动力供给状况的转变，劳动力人工成本进一步上升已属定论。从调研来看，新经济新业态的本科生年薪比传统行业普遍高 20%~50%。

2. 土地成本劣势

土地是上海最稀缺的资源。上海用地指标稀缺，企业用地成本较高，这是上海发展新经济新业态的劣势。此外，上海营商成本高昂，典型写字楼平均月租金高于国内其他城市。为应对此劣势，上海积极推行建设用地减量化，盘活存量建设用地，实现建设用地的集约、高效和优质利用，提高土地利用效率。

(三) 上海发展新经济新业态的竞争优势分析

受限于数据可得性，本文仅以部分新经济新业态为例，基于 Wind 数据库、《中国卫生统计年鉴》等数据，对 2025 年上海新经济新业态典型行业规模进行预测(表 1)。

表 1 2025 年上海新经济新业态典型行业规模预测

新经济新业态	2019 年上海 规模占比/%	2025 年上海 规模/亿元	2025 年全国 规模/亿元	2025 年上海 规模占比/%	上海发展潜力	上海培育规模 目标/亿元
在线医疗	10.61	323.00	5742.00	5.62	潜力小	350.00
在线教育	0.22	397.99	9887.80	4.02	潜力大	400.00
在线办公	3.99	713.20	4426.18	16.11	潜力巨大	750.00
工业互联网	1.20	263.00	13012.00	2.02	潜力小	300.00

无人驾驶	—	263.94	1176.00	22.44	潜力巨大	300.00
在线旅游	3.13	584.00	17032.00	3.43	潜力小	600.00
生鲜电商	—	1188.00	11234.00	10.58	潜力巨大	1200.00

1. 在线医疗

从在线医疗行业来看，尽管上海医药典型企业收入规模较大，但多为传统业务收入。具体来看，卫宁健康作为国内第一家专注于医疗健康信息化的上市公司，业务细分领域竞争力强。而国药控股和上海医药主要发展线下药品生产/批发业务，万达信息医疗软件市场占比相对较低。因此，上海在线医疗领域发展潜力较小，市场份额占全国比重将由 2019 年的 10.61% 降至 2025 年的 5.62%，这就需要重点扶持国药控股、上海医药、万达信息和卫宁健康等重点企业，加快产业数字化转型力度，大力发展线上医疗业务，将其培育成 350 亿元级别的新经济新业态。

2. 在线教育

从在线教育行业来看，上海高校众多，在线教育发展先天优势明显。从数据看，2019 年上海在线教育规模仅占全国的 0.22%，预测到 2025 年，这一比值将达到 4.02%。然而，上海缺乏在线教育的龙头企业。具体来看，上海职业教育机构线下实力较好，但在线业务相对薄弱。例如，昂立教育主要发展线下业务，线上业务亟待拓展。由此可见，在线教育产业链中上海企业参与度相对较低。上海在线教育可依托精锐教育、昂立教育、网宿科技等重点企业，加大线上业务布局和拓展，到 2025 年，将其培育成 400 亿元级别的新经济新业态。

3. 在线办公

从在线办公行业来看，上海发展环境优越，用户观念、信息传递先进，市场经济效益巨大，国家及上海优惠政策的加持更是利好上海在线办公行业发展。但上海在线办公市场竞争格局分散，具有较好品牌知名度的产品供应商较少。整体来看，上海当前在线办公企业收入规模还存在较大的发展空间，2019 年上海在线办公规模仅占全国的 3.99%，到 2025 年，这一数值有望增长至 16.11%，潜力巨大。上海可以重点扶持剑桥科技、数据港、会畅通讯、泛微网络、宝信软件等在线办公企业，提升上海在线办公市场占有率，持续提升整体市场集中度，将在线办公行业打造成 750 亿元级别的新经济新业态。

4. 工业互联网

从工业互联网行业来看，上海在产业基础、创新资源、基础设施、地理区位、市场空间等方面具有较强的优势，工业互联网整体市场规模高速扩张。随着新型基础设施建设政策推动和“工赋上海”三年行动计划发力，上海工业互联网行业将取得进一步创新发展。然而从预测数据看，上海工业互联网发展潜力较小，2019 年上海工业互联网占全国比重为 1.2%，预计到 2025 年占比为 2.02%，提升幅度较小。上海可重点扶持海得控制、汉得信息、鼎捷软件、宝信软件等企业，将工业互联网打造成 300 亿元级别的新经济新业态。

5. 无人驾驶

从无人驾驶行业来看，上海主要依托高校人才、技术资源与产业链的产业协作。上海嘉定区拥有国内最大的汽车产业基地以及工信部批准设立的首个国家级“智能网联汽车试点示范区”。尽管上海无人驾驶重点企业移为通信和移远通信车联网发展不如预期，上海无人驾驶行业仍然具有较大潜力。预计到 2025 年，上海无人驾驶行业规模有望达到 263.94 亿元，占全国比重

高达 22.44%。上海可以加大无人驾驶汽车技术的科普宣传，实现无人驾驶技术与上海汽车产业技术的优势结合，将无人驾驶打造成 300 亿元级别的新经济新业态。

6. 在线旅游

从在线旅游行业来看，上海拥有在线旅游头部企业携程。携程较早布局旅游产业，积极开拓国内国际市场，逐步向上下游产业链渗透，其交易额及净佣金均列行业之首，一站式服务优势明显。然而，由于没有旅游资源上游供应商、与用户互动的社交及营销平台，以及提升旅游服务效率的支持性服务平台的龙头企业，上海在线旅游产业链不完整，无法在全市形成产业链的闭环。2019 年上海在线旅游规模占全国比重为 3.13%，预计到 2025 年这一比重将提高至 3.43%，具有一定的潜力。上海可以携程和号百控股为重点，积极打通在线旅游产业链各个环节，促进在线旅游资源与渠道的高效利用，提升资源整合效率，将上海在线旅游打造成 600 亿元级别的新经济新业态。

7. 生鲜电商

从生鲜电商行业来看，上海具有大量生鲜电商潜在用户，且优质用户的购买黏性很强，这有助于实现行业良性循环发展。但是上海生鲜电商行业发展仍然存在不少问题，如前置仓模式通过自建分选中心、自营物流，缺乏更多的流量变现形式，赢利模式单一；流通方面，生鲜品类对冷链物流设施和配送要求较高，这一定程度上制约了上海生鲜电商行业的发展。预计到 2025 年，上海生鲜电商占全国比重将达 10.58%，潜力巨大。上海可以重点加强冷链物流技术和基础设施建设，健全冷链体系，增强冷链物流的信息化、专业化水平，优化生鲜产品的消费体验，将上海生鲜电商行业打造成为 1200 亿元级别的新经济新业态。

(四) 基于调研数据的问题分析

1. 目前出台的新经济新业态政策门槛高，企业难以获得相应的政策优惠

调研发现，4 企业享受到的优惠政策主要是税收优惠或减免政策、融资政策、人才引进政策、技术研发支持政策、土地或房租政策，21.59%的企业未享受过新经济新业态相关的扶持政策。

2. 区级层面和工业园区缺乏相应的配套政策与措施

政策主要来自市级层面。11.43%的企业所在的区或工业园区没有出台扶持新经济新业态的政策(如税收优惠、产业用地等方面的便利政策)；11.36%的企业所在的区或工业园区没有关于新经济新业态方面的产业规划。从调研情况来看，44.77%的企业没有入驻众创空间、产业园、孵化器、加速器等平台或工业园区。16.82%的企业所在的区或工业园区没有发展新经济新业态的实验区(专门发展新经济新业态)。

3. 劳动力成本高，技术人才缺乏

企业在提升传统产业发展新经济新业态过程中遇到的主要问题有：招工困难、缺乏技术人才(占 72.05%)。从劳动力学历来看，被调研企业具有硕士及以上学历的高端劳动力占比在 30%及以下，15.68%的企业没有硕士及以上学历的劳动力，说明企业在高端劳动力方面是较为短缺的。从人力成本来看，27.05%的企业认为招收的新经济新业态的本科生年薪比传统行业高 20%~50%；18.63%的企业认为招收的有 2~3 年以上经验的新经济新业态本科生年薪比传统行业高 100%~150%；23.63%的企业认为招收的有 5 年以上经验的新经济新业态本科生年薪比传统行业高 200%~500%。

4. 企业求稳，研发投入不足

从研发投入来看, 2019 年, 25.91%的被调研企业研发经费占企业总营收的比重在 15%~20%, 16.14%的被调研企业研发经费占企业总营收的比重在 10%~15%, 研发经费占企业总营收的比重在 2%以下的企业占比是 12.5%。可见, 上海新经济企业在研发投入方面力度不是很大。此外, 从参与国家或上海新经济项目申报来看, 52.27%的企业参与企业类项目, 如“100+”创新型企业; 28.18%的企业参与技术类项目, 如“100+”关键技术; 15%的企业参与产品类项目, 如“100+”品牌产品; 应用场景类项目企业参与度最低, 占比 6.82%, 如“100+”应用场景。

5. 与传统经济的关系有待优化, 企业负担过重

企业负担过重主要表现为社保及税费负担过重(占 43.18%), 融资难度加大、融资成本增加(占 46.14%), 能源、原材料成本上升(占 19.55%), 场地租金支付压力大(占 17.05%)等。企业在社保纳税方面的诉求主要为税收减免、社保延期缴纳和社保缴纳标准下调; 企业在融资方面的诉求主要为贷款利息降低、贷款利息补贴及贷款展期; 企业在运营费用方面的诉求主要为场地租金减免、场地租金延期和水电费补贴等。

三、国内外发展新经济新业态的经验借鉴

(一)国内典型地区发展新经济新业态的一些经验措施

1. 浙江: 数字经济、信息技术及政府数字化治理

浙江在数字经济、信息技术、智能制造、人工智能、政府数字化治理等领域优势明显, 互联网经济领跑全国, 信息产业全国领先。2018 年, 杭州数字经济核心产业的增加值为 3356 亿元, 占该市 GDP 比重的 24.8%。⁵

浙江把以互联网为主体的信息技术产业锁定为第一支柱产业和第一新兴业态, 积极推进“互联网+”行动。“互联网+制造业”突飞猛进, “互联网+产品”“互联网+设备”“互联网+商业模式”“互联网+整体方案”助力浙江制造走向浙江智造。⁶

浙江形成了技术、数据、业务“三融合”的政府数字化转型模式, 涌现出阿里云、政务中台、数据中台、业务中台、“浙政钉”“浙里办”等优势平台。

2. 江苏: 人工智能、共享经济

人工智能方面, 鼓励技术联合攻关和应用推广。支持龙头企业联合高校设立人工智能研究院, 形成产学研创新网络体系。新零售方面, 加快布局世界级新零售网络, 实现互联网、大数据与实体经济深度融合。

此外, 推动共享经济新模式, 支持第三方生产制造网络共享平台建设, 形成融合创新的新业态。探索发展能源、基础设施、技术服务、生产设备、生产线等生产能力共享的服务业态。⁷

3. 北京: 数字经济、信息经济、新型消费

以数字经济、信息经济为特征的北京新产业、新业态、新模式蓬勃发展。2020 年全市新经济实现增加值 13654 亿元, 占地区生产总值的比重达 37.8%。⁸

耐威科技生产线投产, 成为北京首条、国内最先进的 8 英寸 MEMS 芯片生产线。高技术制造、战略性新兴产业对规模以上工业增长的贡献巨大, 新一代信息技术、人工智能和新材料产业增势良好。北京文化与互联网融合渗透, 新型消费发展势头强劲,

逐渐形成了“互联网+医疗+药品”的全新健康服务模式。

(二)发达国家发展新经济新业态的一些经验措施

1. 美国：智能制造、在线教育

智能制造领域，为缓解金融危机影响、遏制经济衰退，美国政府推出《2009 美国复苏与再投资法案》，主要内容包括减税和联邦支出。2009 年 12 月出台《重振美国制造业框架》，将制造业确定为美国核心产业。为促进制造业回流和吸引国外制造业企业投资，又陆续出台《制造业促进法案》《美国创新战略：促进可持续增长和提供优良工作机会》《先进制造业国家战略规划》等系列文件(美国智能制造政策演进见表 2)。

表 2 美国智能制造政策演进

年份	文件	主要内容
2009	2009 美国复苏与再投资法案	减税和联邦支出
2009	重振美国制造业框架	将制造业确定为美国核心产业，并提出 7 项政策措施
2010	制造业促进法案	通过关税及国内税收减免，降低制造业成本和保持稳定就业
2011	美国创新战略：促进可持续增长和提供优良工作机会	优先发展清洁能源、生物技术、纳米技术、先进制造业技术和空间技术
2012	先进制造业国家战略规划	提出先进制造业发展的五大发展目标，及先进制造业应遵循的三大原则
2013	机器人技术路线图：从互联网到机器人	强化机器人在美国制造业及卫生保健领域的作用
2014	振兴美国先进制造业 2.0 版	通过支持创新、加强人才引进和完善商业环境等方式，确保美国在先进制造业领域的全球主导地位
2014	振兴美国制造业和创新法案	实施制造业创新网络计划，明确制造业创新中心重点关注纳米技术、光子及光学器件、混动技术等领域
2015	美国创新战略	提出美国创新战略的 6 个关键要素及具体行动计划

此外，美国 K-12 在线教育一直处于领先地位和增长的态势。1991 年美国成立第一所私立在线学校，1994 年在加州成立第一所公立全日制在线学校。美国 K-12 在线教育得到政策和资金支持，致力于满足学生个性化、多元化的需求，极大地促进了教育资源的共享，增加了学生在线学习的机会，提升了教学质量。

2. 德国：数字产业

德国着力推进“工业 4.0”。2016 年 3 月 14 日，德国联邦经济与能源部发布《德国数字化战略 2025》，计划在 2025 年前建成覆盖全国的千兆光纤网络，全方位持续推动数字经济转型。以计算机、网络 and 大数据等信息技术为基础，通过智能工厂、智能交通、智慧城市等数字化系统建设，全面提升德国数字产业水平与竞争力。

3. 日本：工业机器人

日本号称“机器人王国”，在工业机器人的生产、出口和使用方面都居世界领先地位；日本工业机器人的装备量约占世界工业机器人装备量的 60%。⁹ 日本工业机器人的产业竞争优势在于完备的配套产业体系，在控制器、传感器、减速机、伺服电机、数控系统等关键零部件方面均具备较强的技术优势。

四、上海发展新经济新业态的对策建议

基于上海发展新经济新业态的优劣势分析，并借鉴国内外新经济新业态发展经验，从强化新经济新业态的产业发展规划与政策创新、加强新经济新业态发展配套的新型基础设施建设、加快新经济新业态关键核心技术突破、壮大数字经济产业集群、加快政府数字化治理转型和上海出台在线医疗行业标准等 6 个方面提出上海发展新经济新业态的对策建议。

（一）强化新经济新业态的产业发展规划与政策创新

1. 制定新经济新业态产业发展规划

围绕时间—空间—内容制定上海新经济新业态产业发展规划。从时间安排上，研究制定上海新经济新业态发展的短期、中期和长期产业发展规划，按照一年见成效（有望短期进入百亿级的现有准百亿级产业）、三年上台阶（百亿级产业提速工程）、五年树标杆（千亿级产业突破工程）的目标要求，加速发展新经济新业态。在空间布局上，以重点突破带动全域发展，形成若干具有发展重点的新经济新业态生态园，为新经济新业态发展营造良好环境。在发展内容上，聚焦无人经济（无人驾驶等）、智能物流、数字经济、在线经济（在线文娱、在线教育、远程医疗、远程办公等）、追踪技术、宅经济、工业互联网和新型消费（工业品直播带货、“五五购物节”为代表的新零售等）及政府数字化治理等。此外，根据实际情况对新经济新业态产业发展规划进行动态优化调整。

2. 努力形成一批推动新经济新业态发展的政策储备

通过制定有效的激励和扶持新经济新业态发展的相关创新性政策，加强政策储备。一方面，营造宽松、包容的新经济新业态发展环境。综合考虑影响和制约上海新经济新业态发展的关键因素，规范新经济新业态的行业准入，鼓励新经济新业态的政策创新。例如，为进一步发挥以张江高科技园区为代表的高新技术开发区平台优势，可适当降低门槛，吸引优质企业和社会资本参与上海新经济新业态的创新发展。坚持目标导向、问题导向，进一步完善新经济新业态的扶持政策，强化政策的科学性、有效性和针对性，充分调动企业依托大数据、物联网、人工智能等新技术发展新经济新业态的积极性。另一方面，研究制定全市发展新经济新业态的指导意见，前瞻布局，率先在无人经济、在线经济、AI+、区块链+、5G+等方面培育若干细分市场龙头，加速新经济新业态的项目落地，为实现一年见成效、三年上台阶、五年树标杆的发展目标提供政策支撑。

（二）加强新经济新业态发展配套的新型基础设施建设

新经济新业态发展离不开配套基础设施建设，这构成新型基础设施建设的重要组成部分。政府部门可与平台企业合作，加快新型基础设施建设步伐。既要重视流量新经济新业态发展的红利，更要强化新型基础设施建设。新经济新业态最突出的特征就是对现代通信技术和大数据等前沿科技的应用，信息基础设施的建设水平直接影响新经济新业态发展的广度和深度。一方面，要强化新经济新业态发展的硬件基础设施建设，具体包括 5G 基站、AI、智能物流设施、工业互联网、物联网等基础设施建设，加大对企业的引导和政策支持，实现政府和企业的良性互动，为新经济新业态发展提供良好的应用基础设施。另一方面，要强化大数据中心、软件、服务平台等公共信息基础设施建设。加强大数据中心、软件、服务平台等新型网络基础设施规划布局，加强公共数据采集，尽早实现重点领域数据面向社会和企业开放共享，为新经济新业态的发展提供强有力的信息基础设施支撑。

政府与新经济企业合作共建软件基础设施，并鼓励和支持新经济企业积极开发软件。

(三) 加快新经济新业态关键核心技术突破

在新经济新业态领域突破“500+”关键核心技术，使上海新经济新业态技术创新成果不断涌现，产业核心竞争力显著增强。打造“500+”新经济新业态品牌产品，推动新产品先行先试，加快创新产品市场化和产业化进程。上海要依托张江综合性国家科学中心，加速 AI+、区块链+、5G+等核心技术突破，全力以赴推进新经济新业态试验区建设，形成若干具有国际影响力的产业园区。创新新经济新业态重大科技基础设施建设，优化相关领域科学研究管理体制机制，设计具有竞争力的人才薪酬激励政策，吸引 AI+、区块链+、5G+等核心技术国际人才，加速在线新经济基础设施领域关键核心技术突破。

此外，积极支持高校开设新经济新业态核心课程，鼓励高校与企业联合培养区块链、物联网、人工智能等专业人才，为上海新经济新业态发展提供后备人才储备。

(四) 壮大数字经济产业集群

数字经济是新一代信息技术与实体经济深度融合产生的一个新经济形态。要发展数字经济，就要大力发展大数据、互联网、云计算、人工智能与新一代信息技术，促进其与工业制造业的深度融合，催生出更多的新技术、新产品、新产业、新业态和新模式。

1. 积极探索建设新型数据监测关口，推动数据跨境流动先行先试

重点发展人工智能、生物医药、智能制造等关键核心领域，加快发展大数据、新兴软件服务、物联网、云计算等电子信息技术服务核心产业。强化数据资源汇聚及流通活跃度，建立国际化数据流通体制机制，搭建上海参与全球数字经济、信息产业发展的国际合作的重要平台。

2. 优先发展以 5G 通信、大数据和云计算为主的数字经济

积极建设互联网数据中心，通过引进一批 5G 通信、大数据、云计算等领域的大型头部企业和领军企业，积极发挥其辐射带动作用，壮大上海数字经济产业集群。鼓励国内外数据服务商在临港新片区设立服务及运营中心，出台相关政策支持企业研发大数据应用解决方案，培育一批发展临港特色数据服务的高成长性创新型新经济企业。

3. 壮大发展智能研发、IC 设计和软件信息等为主的数字产业

与东方芯港、生命蓝湾、大飞机园、高端制造园等特色园区联动，重点引进芯片设计研发、显示器件、光学器件设计研发等产业，提升高端软件供给能力。¹⁰推出应用场景，集聚用户流量，驱动数字经济发展。

数字经济发展离不开发展环境和产业生态，要加大统筹协调、包容审慎监管、强化公共服务、推动新型人才从业评价、建设数字经济生态园等，为数字经济发展提供保障措施。要加强产学研合作，加大对高校和科研院所的投入，支持高校与企业联合研发重点领域工业软件，培养技术人才。争取突破大数据、云计算、3D 打印、人工智能、物联网等数字经济的核心技术，为企业商业化应用提供强大的数字技术储备。

(五) 加快政府数字化治理转型

1. 构建新型政商关系

积极发挥上海自贸试验区改革开放的示范引领作用，创新对新经济新业态市场主体的准入服务，建立更加开放透明的新经济新业态市场准入管理模式。加快推进“多证合一”，放宽新经济企业登记条件，探索企业登记住所、名称、经营范围登记改革，推行全程电子化登记和电子营业执照改革试点，建立普通注销登记制度和简易注销登记制度相互配套的市场主体退出制度。¹¹ 优化上海新经济新业态监管模式，提升行业监管水平，增强新经济企业的获得感。

2. 提升服务新经济新业态的能力

新经济新业态对技术的依赖度较高，政府可积极搭建新经济新业态技术供需交流平台。通过技术供需交流平台，进行高效、精准的技术供需对接，提升新经济新业态发展质量。同时，完善跨部门协作，为跟踪督办创造条件，更好地解决新经济企业的发展难题。

3. 完善新经济企业服务体系

加大街道、开发区等部门的协调力度，增加安商稳商力度，为新经济企业发展创造稳定的发展环境。依托行业协会、商会等社会组织，发挥其在新经济企业服务、行业自律等方面的协调作用。

4. 出台新经济新业态发展的财税优惠政策

深化市、区、镇收入分配机制改革，在财政体制上让利区、镇，调动区、镇发展新经济新业态的积极性。为降低新经济企业的经营成本，应加大对新经济企业的税收优惠和技术改造资金扶持力度，鼓励新经济企业积极进行技术改造。增强产业转型升级、新经济产业发展、新型消费发展引导等专项资金的效能，建立健全跨部门的财政科技项目统筹决策和联动管理制度。¹² 创新新经济统计方式、方法，完善新经济统计核算制度。

(六) 加快出台在线医疗行业标准

上海应在《上海市“互联网+护理服务”试点工作实施方案》的基础上，进一步完善覆盖市级医院、区级医院和社区卫生服务中心的“金字塔”形三级医疗服务体系，提升医疗服务的能级和品质，完善家庭医生制度，满足居民多样化的健康服务需求。积极发展在线医疗，将其打造成上海在线新经济发展的重要引擎，引领健康长三角协同发展，形成国际领先的互联网医疗产业集群。依托移动互联网、大数据和人工智能等新兴前沿科技，提升就医、诊疗流程等环节的智慧化程度。系统整合产品、技术、服务等核心领域资源，提升大健康产业链的质量水平。

1. 支持和鼓励互联网医院扩大业务范围

积极适应新冠肺炎疫情常态化防控下居民的医疗就医需求和服务场景，提升在线医疗服务的内涵和能力。延伸现有复诊病种的范围，包括扩大复诊的认定范围和扩大病种的科室范围。通过线上检验检查申请、跨院流转及互认，建设互联网医院线上住院准备中心，并依托基层医疗机构开展居家护理、康复、慢病理疗、随访等服务。加强线上与线下资源对接，探索互联网医院在线首诊制度。在安全可控的前提下，积极探索互联网医院的线上初诊服务(与线下诊疗同质的科室)。

2. 在收费、支付及分配机制等领域进行创新

收费方面：健康咨询服务收费的价格对标线下，与服务资源挂钩(专家费)，探索在线健康服务包收费机制。支付方面：在线

上检验检查等费用支付、异地医保在线支付与结算、商业保险的接入、就医在线理赔等方面开展创新。分配方面：创新线上服务的收入分配机制(医院、医生、第三方等)。研究在线医疗医保基金预决算制度，探索当前医保预决算制度改革，建立线上与线下既有区分又有关联的医保结算和基金拨付机制。

3. 加强互联网医院运营管理制度

医院管理制度方面：将医改、现代医院管理体系、互联网医院服务考核体系纳入“十四五”专项规划。服务标准规范方面：建设运营指南、规范、标准等，组建专家团队(以知名专家为核心)，服务分级评价体系。医疗质量管理方面：互联网医院质量管理和运行监测。组织管理制度方面：需要有常态化的互联网医院运行管理部门。激励制度方面：医生激励(专家咨询收费、线上服务提成、绩效考核倾斜)、医院激励。安全隐患方面：数据开放共享机制、患者隐私保护机制。

4. 在线医疗基础设施与生态服务的集约化规划建设

描绘在线医疗总体蓝图和基础架构，在云化环境、安全保障与认证体系等方面进行基础设施的统一规划与建设，统一在线医疗信息的安全标准与安全规范。通过医疗资源共享与互认、医药险联动与运营服务支撑、医疗健康大数据平台开放等，实现在线医疗生态服务的集约化。

加快推进在线医疗产业生态的孵化与发展，可从以下方面进行突破：鼓励支持企业与公立医院合作建设运营互联网医院；在确保安全可信的前提下积极推进医疗健康数据开放；加快在线医疗收费分配机制落实，企业税收予以扶持；打造上海在线医疗服务品牌与产业高地，并辐射全国；加强医疗信用体系建设，建立各方信用评价机制；建立并完善医疗行业各角色(机构、医护人员、患者)信用评价机制，加快与社会征信体系对接。

参考文献：

- [1] 钞小静，薛志欣. 以新经济推动中国经济高质量发展的机制与路径[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2020, 50(1): 49-56.
- [2] 中国国际经济交流中心. 国际经济分析与展望(2016—2017) [M]. 北京：社会科学文献出版社，2017.
- [3] 梁林梅，赵柯杉. 美国 K-12 在线教育：现状、系统结构与政策分析[J]. 中国电化教育，2017(11):65-71.
- [4] 毛涛，高浚淇，白旻. 美国重振制造业及其对《中国制造 2025》实施的启示[J]. 全球化，2017(5):66-77, 89, 135.
- [5] 王克强，路江林，李岳存. PPP 模式提升了新型城镇化建设的质量吗[J]. 统计研究，2020, 37(4):101-113.
- [6] 许宪春，关会娟，张钟文. 新时代中国经济社会统计的创新与发展[J]. 统计研究，2019, 36(9):3-17.
- [7] 张占斌，冯俏彬. 创新政府监管方式加快发展新经济[J]. 行政管理改革，2016(9):32-36.
- [8] Gordon R. J. Does the “New Economy” Measure Up to the Great Inventions of the Past?[J]. Journal of Economic Perspectives, 2000, 14(4):49-74.

注释：

1①2017 年我国“三新”经济增加值相当于 GDP 的比重为 15.7%。国家统计局网站, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201811/t20181122_1635086.html。

2 上海国家级新型工业化产业示范基地达到 20 家。上海市人民政府网站, <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw31406/u21aw1292006.html>。

3 福布斯中国发布经营成本最高的 30 个城市榜单, 北京最贵。 https://www.sohu.com/a/279329285_100246910。

4 本文共调研企业家 440 人, 男女比例约 1:1, 30 岁以下企业家占比 30.68%, 本科以上学历占比 42.95%, 工作年限 10 年以上的企业家占比 41.36%。

5 杭州打造“全国数字经济第一城”凭的是什么? https://www.sohu.com/a/336643703_99982959。

6 时评:浙江新经济新业态新趋势。 <https://zj.qq.com/a/20150806/019615.htm>。

7 对江苏省政协十二届一次会议第 0552 号提案的答复(关于江苏省如何对接上海新经济发展、提升产业国际竞争力的提案)。 http://www.jiangsu.gov.cn/art/2018/9/7/art_59167_7834184.html。

8 2020 年新经济逆势上扬, 新动能孕育成长。北京市统计局网站, http://tjj.beijing.gov.cn/tjsj_31433/sjdd_31444/202102/t20210223_2287393.html。

9 探讨全球智能制造行业现状及未来发展趋势。 <http://m.elecfans.com/article/729511.html>。

10 上海这片区域要新建国际数字经济岛, BAT、拼多多、微软等龙头企业都来了。 <https://www.163.com/dy/article/FE23TRJ0055040N3.html>。

11 上海市人民政府印发《关于创新驱动发展巩固提升实体经济能级的若干意见》的通知。 https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/gdqjcbzc/shanghai/201801/t20180117_1209450.html。