
上海建设具有世界影响力的现代化 国际大都市的经济功能及其提升路径

徐珺¹ 戴跃华¹ 尚勇敏² 张云伟¹¹

(1. 上海发展战略研究所 200032; 2. 上海社会科学院 200020)

【摘要】 伴随新一轮科技革命和产业革命，全球生产和创新网络发生深刻变革，具有世界影响力的现代化国际大都市在经济功能上也呈现出新的发展态势。面向“十四五”发展规划及 2035 年远景目标，上海要在未来跻身国际大都市“首位方阵”，需要重点明确和加强位居核心地位的经济功能建设，使其成为推动社会主义现代化国际大都市发展的关键。

【关键词】 国际大都市 经济功能 资源配置 价值链

【中图分类号】: F127. 51 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1005-1309(2021)12-0017-010

相较普通城市，具有世界影响力的现代化国际大都市与全球经济活动连接更广泛，从而在全球生产与创新网络中发挥关键节点和枢纽功能。这主要体现在促使不同尺度的经济活动连接到世界经济网络中，实现全球资源流动和合理配置。尤其是在全球进入服务贸易时代，国际大都市对战略性资源的高效配置力与管控力对全球经济贸易的发展起到举足轻重的作用。因此，作为一项核心功能，具有世界影响力的国际大都市经济功能在城市诸项功能中处于突出地位和起主导作用，以它为基础，将影响或左右城市其他功能的运行，甚至决定城市的性质和发展方向。

针对具有世界影响力的现代化国际大都市经济功能，本文重点关注城市核心功能体系中与经济全球化进程紧密相关的经济要素配置、创新与经济活动组织及经济治理等功能。

一、上海国际大都市经济功能发展历程及现状比较

依托若干权威智库对国际大都市的经济功能相关指标排名，选取纽约、伦敦、巴黎、东京和新加坡这几个顶级大都市进行对比分析，可以看到，当前上海已稳步跻身具有世界影响力的国际大都市前列。但对标第一梯队城市，既看到上海的经济功能能级与竞争力仍存在显著差距，也看到上海在国际城市竞争体系中的短板与不足。

(一) 全球资源配置功能比较

上海在资本市场、航运资源、人力资源、数字资源等相关指标上虽具备一定规模优势，但与顶级国际大都市相比，在高端要

作者简介: 徐珺，工学博士，上海发展战略研究所副所长，正高级工程师。戴跃华，博士，上海发展战略研究所助理研究员。尚勇敏，理学博士，上海社会科学院副研究员。；张云伟，博士，上海发展战略研究所助理研究员。

基金项目: 上海市哲学社会科学规划一般课题(2018BCK008)

素配置能力、高端服务能级、要素活跃度和政策限制等方面仍存在一定差距。

1. 金融资本配置能力

上海资本市场具有部分规模优势，但资本配置活跃度和流动性仍落后于顶级大都市。一是金融机构具备一定集聚优势，但全球领先的金融机构数量不足。上海现已集聚 1605 家金融企业、7 家市场交易所和 6 家结算类机构，以及众多总部级持牌单位，其中外资金金融机构占比近 30%。然而，2019 年福布斯发布的全球企业 2000 强榜单显示，上海仅有 7 家金融企业上榜，远少于纽约(20 家)、东京(18 家)、北京(17 家)。二是资本市场具备一定市值规模优势，但总体交易规模与活跃度与顶级国际大都市相比仍有差距。截至 2019 年底，上海证券交易所股票市值约为 5.04 万亿美元，仅次于纽约、东京；2019 年上海证券市场交易额为 8.04 万亿美元，仅次于纽约，但不及纽约三大交易所交易总额的 1/7。此外，上海货币金融服务业增加值占所有金融业增加值的比重连续 5 年均超过 60%，表明商业银行仍以金融服务为主体，直接融资占比偏低。三是货币自由度及政策环境与顶级国际大都市相比差距仍然显著。受制于人民币的汇率管制制度，上海的资本市场开放度仍然有限，资本要素的国际流动性仍然不强。相较纽约和伦敦已形成的多层次资本体系以及成熟的法律监管体系，上海的市场环境和监管政策仍有改进空间，如何在加强资本自由流动的同时确保不发生系统性金融风险仍面临考验。

2. 航运资源配置能力

上海的国际航运物流能力位居全球前列，但高端航运服务培育和服务效率仍有较大提升空间。一是港口实力稳步提升。上海集装箱吞吐量连续 11 年稳居全球港口首位，但在海事法律服务、航运金融服务、船舶经纪服务与船舶管理服务方面仍有很大的提升空间。二是空港运量和服务质量较好，但全球连通性不足。随着“一市两场”格局的形成，上海机场逐步确立了国际领先的航空枢纽地位。2019 年浦东国际机场客流量达到 7615 万人次，栖身全球前 10 位。截至 2019 年底，上海机场货邮吞吐量连续 11 年稳居全球第 3 位。但对标全球领先的航运枢纽，上海机场枢纽功能仍然偏弱。全球航班数据公司 OAG “2019 年全球最大航空枢纽连接度指数”显示，浦东机场排名第 27 位，连接度指数为 163.1，得分仅为排名首位的伦敦希斯罗机场的 51%，国际航班占比不到 50%。目前，旅客中转率仅为 12%左右，与国际枢纽机场平均 25%的中转率有较大差距。三是口岸服务效率仍有待提升。世界银行《2020 年营商环境报告》显示，上海进出口审核时间总计 74 小时，而巴黎、米兰和马德里等城市仅需 2 小时，当前已有 25 个经济体(包括中国香港、新加坡、加拿大等)的进口实行“零成本、一小时”通关。

3. 人力资源配置能力

上海作为中国的开放窗口，地位显著，但对标顶级国际大都市，国际人才比重与吸引力仍有较大差距。上海当前入境游客占旅游总人数比例不到 10%，而纽约和伦敦等城市均在 30%以上。Wikipedia 城市统计显示，上海的外国出生人口占比仅为 0.83%，远低于伦敦、纽约、中国香港和新加坡 20%~40%的水平，也低于巴黎和东京等城市。政策环境方面，2016 年纽约推出了 H1-B 签证等人才不限额制度；伦敦为了吸引英联邦国家的技术人才，使其不需要办理工作签证就可以在伦敦工作两年。上海在人才集聚、人才管理、人才激励等方面正在积极行动，但在全球人才居留等方面仍处在起步探索阶段。

4. 数字资源配置能力

上海的数字经济、数字生活和数字治理发展已进入快车道，但与顶级国际大都市相比，在数字通达度、网络限制和数字经济效益等方面仍有差距。2020 年联合国城市政府线上服务的调查数据显示，上海的城市网络线上服务得分为 0.775 分，在 86 个城市中排名第 9 位，但与纽约、巴黎等城市相比仍有不小差距。上海在政府开放数据方面仍受到数据源、数据标准和数据格式统一等问题的制约。

(二) 全球价值链组织功能比较

对照跨国公司总部网络连通度、高端服务业集聚等价值链管控和服务能力等指标，上海已进入高能级国际大都市行列，但高端环节控制能力、标准制定和引领能力及专业化生产者服务能力与顶级国际大都市相比仍存在一定差距。同时，上海的价值链创新能力虽长期处于国内领先地位，并逐步迈入亚太地区前列，但创新网络开放性和引领性仍有待提高。

1. 价值链管控能力

上海在全球价值链管控领域总体处于第二梯队，但高端环节控制能力和高标准制定的引领能力仍显不足。一是全球高能级总部的网络连通度处于中上水平，高端环节管控能力与顶级城市相比仍有较大差距。当前上海拥有的跨国公司全球总部超过 150 家，是亚太地区重要的跨国公司总部集聚地，但总体数量只有东京的 1/6、伦敦的 1/4 左右，也低于巴黎和纽约。在生产者服务业总部集聚度上，世界城市指数(GaWC)排名显示，上海是全球排名第 5 位的生产性服务业网络节点。在制造业领域，上海在国内具备较强竞争力，但在 2019 年福布斯“全球企业 2000 强”榜单中，上海仅有 7 家制造业企业上榜，而东京、伦敦、巴黎分别有 54 家、14 家、13 家，纽约和中国香港各 12 家，北京有 10 家。二是上海在全球经济网络中吸引外部资源的能力强，但对外构建网络的能力不足，作为全球经济网络的指令中心和控制中心的地位还不显著。上海基于先进服务业和制造业的“点出度”全球排名第 7 位，逊色于“点入度”。“点出度”仅相当于伦敦的 44.9%、纽约的 61.8%，说明上海在全球经济网络中的资源吸引力非常强大，但辐射力不足。究其根源，在于上海虽然拥有全球数量最多的跨国分支机构，但一级总部数量较少(表 1)。

表 1 全球价值链管控功能相关指标对比

相关指标	巴黎	东京	伦敦	纽约	上海	中国香港	新加坡
2020 年 GaWC 排名/位	8	9	1	2	5	3	4
跨国公司全球总部数量/家	200	1005	685	286	151	92	82
2019 福布斯 500 强企业总部数量/家	18	36	11	14	7	7	3
2019 福布斯 2000 强制造企业数量/家	13	54	14	12	7	12	3
基于先进服务业和制造业测度的“点入度”(吸引力)	-	-	1697	-	1831	1823	1853
基于先进服务业和制造业测度的“点出度”(控制力)	4103	5061	7810	5681	3512	4747	5155

资料来源：根据 GaWC2020、福布斯网站、德勤的 Global Manufacturing Competitiveness Index、维基百科和刘江会《增强上海全球城市竞争力研究》等研究成果整理。

2. 价值链服务能力

上海处于后工业化阶段，与顶级国际大都市相比，在服务区域和能级上仍有较大差距。一是高端服务业总部集聚度国内领先，但面向全球和亚太区域的服务枢纽地位尚待形成。以金融和会计师事务所为例，2019 年美国福布斯全球企业 2000 强榜单中，上海仅有 7 家金融企业上榜。以四大会计师事务所办公室数量统计为例，截至 2020 年 1 月，上海拥有 9 家四大会计师事务所办公室，而东京、纽约、伦敦分别有 25 家、23 家、16 家。二是支撑高端生产者服务发展的产业基础仍处发展期，营商环境有待完善。由于上海及长三角地区真正具有全球价值链管控功能的跨国公司全球总部的集聚度有限，使得其衍生服务功能需求潜力未能高效发掘。同时，人工智能、医疗健康、文化传媒等高科技企业、高附加值企业的生产者服务新需求点尚未充分爆发，后工业时代都市产业的多样性特征还未充分发挥。

3. 价值链创新能力

上海的综合创新能力长期处于国内领先地位，并逐步上升至亚太地区前列，但仍处于二次创新向自主创新的过渡阶段，与顶级国际大都市相比创新网络开放性和引领性仍有差距。一是上海整体创新能力在国际大都市中处于中上水平，创新驱动作用仍有差距。毕马威 2019 年的全球投资监测报告显示，上海科技研发类项目国际投资总数少于巴黎和新加坡，但明显高于其他城市。在科技创新投入方面，上海科研类重大项目投资仅次于巴黎和新加坡。通过对比世界城市指数和创新城市排名，可以看出，以跨国公司总部集聚而立身的伦敦、纽约、东京、新加坡等城市，其创新能力也逐步位居前列，基本形成了资本控制能力和创新中心能力的良性互动配合。但上海的创新能力与世界顶尖城市相比仍有差距，需要进一步提升创新在经济社会发展中的驱动效用。二是上海创新集群在国内已初步形成行业影响力，但集群平台能级及成果转化效率仍有不足。2019 年上海 PCT 应用型专利数为 8736 件，仅为东京科技集群的 1/10、纽约科技集群的 1/2。上海张江科学城虽然集聚了诸多大科学装置集群、各类科技型平台企业和机构，但对标波士顿—剑桥和旧金山—硅谷两大科学集群，在生物医药研发、电子信息技术研发领域仍有不小差距。

(三) 全球化枢纽功能比较

上海的外贸规模位居全球前列，国际贸易的枢纽地位业已确立，但在贸易自由度、便利化水平和服务贸易等新领域的市场开放度等方面与顶级国际大都市相比，仍有较大差距，同时对全球经济治理体系的深度参与能力也有待提升。

1. 全球投资贸易枢纽功能

一是对外贸易规模和能级不断提升，但贸易自由度和便利化水平仍有待提升。2018 年上海实现外贸进出口总额 3.4 万亿元，占全球比重为 1.2%，居全球第 3 位，仅次于中国香港、新加坡。除了得天独厚的自然条件，中国香港、新加坡等强大的贸易枢纽功能优势主要得益于充分自由的贸易政策。例如，香港作为全球最著名的自贸港，零关税、较少的管制、较高的流通速度和众多商会组织造就了其巨大的竞争优势。二是服务贸易蓬勃发展，但新兴知识密集型领域竞争力有待提升。近年来，上海服务贸易高速增长，但仍以旅行和运输服务等传统劳动密集型服务贸易为主，传统服务贸易占整个服务贸易规模 50% 以上，结构质量有待提高。在新兴领域，规模和特色竞争力尚未构建。以数字贸易为例，2018 年上海实现数字贸易进出口额 260 亿美元，但进口远大于出口，缺乏引领性的企业和平台、定价体系较弱等短板问题依然突出。三是投资监管限制仍然较多，吸引外资和跨国投资水平依然偏低。FDI intelligence 的报告显示，2017 年流入伦敦的外资项目数高达 801 个，是上海的 2 倍多。尽管上海自贸试验区相关负面清单已大幅缩短，但重点领域尤其是高端服务业开放仍存在不少壁垒，投资贸易促进在税收、土地和人力等方面的优惠政策还不多。此外，本土跨国公司总部集聚功能相对薄弱，投资主体与模式仍然相对单一，服务我国企业走出去的枢纽地位尚待构建。

2. 国际治理门户功能

一是国际组织常驻机构较少，对全球性事务参与度较低。目前上海拥有的国际组织总部是金砖国家发展银行，而纽约和伦敦都有多个国际组织总部机构，如联合国、国际海洋组织等。全球非政府机构(NGO)方面，上海只有一家官方注册的 NGO，即亚太管理商会，远低于纽约(3115 家)、伦敦(1361 家)、巴黎(407 家)等城市。二是国际会议开展较为活跃，但主场外交功能有待进一步提升。国际大会与会议协会(ICCA)发布的 2018 年度全球会议目的地城市排行榜显示，巴黎举办了 212 场国际会议，是世界上举办国际会议的最佳目的地城市之一。上海举办国际会议 82 场，少于伦敦(150 场)、新加坡(145 场)、北京(93 场)，仅高于纽约(49 场)。同时，上海举办的国际会议规模较小、能级偏低，主要原因在于常驻型大型国际机构、国际组织总部较少。

二、上海构建具有世界影响力的现代化国际大都市经济功能的愿景与优化路径

面向“十四五”发展规划及 2035 年远景目标，上海要在未来跻身国际大都市“首位方阵”，需要重点明确和加强位居核心

地位的经济功能建设，使其成为推动社会主义现代化国际大都市发展的关键。

（一）构建经济功能愿景框架

上海构建具有世界影响力的现代化国际大都市的经济功能框架，在其总体发展方向上应同社会主义现代化国际大都市的概念内涵具有一致性，同时还应结合特定发展阶段、外部环境及战略部署，与“五个中心”建设与全面提升“四大功能”的工作要求保持一致。由此，结合历程梳理和国际比较，上海的经济功能框架呈现三阶段的演化态势。

1. 面向 2025 年，基本形成与“深度融入全球化”要求相适应的经济功能体系

面向 2025 年，上海须以经济、金融、贸易、航运、科创“五个中心”为主要载体，基本形成与“深度融入全球化”要求相适应的经济功能体系。但这一功能体系仍偏基础，若干项功能以承担联通、协调作用为主，仅在部分领域发挥引领作用。

具体而言，全球资源配置功能方面，主要由国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心三大载体来承担，基本反映出经济全球化在新阶段开展进程中，以全球生产网络为主要组织模式下的三大全球资源配置需求，辐射范围的区域性特征更为凸显。全球价值链组织功能和经济全球化枢纽功能方面，主要由国际经济中心和具有全球影响力的科技创新中心这些载体来承担。大量跨国公司总部和生产性服务机构分别承担价值链管控与服务功能，崛起中的研发中心和科技型企业则开始逐步承担价值链创新功能。

2. 面向 2035 年，形成与“深度参与并部分引领全球化”要求相适应的经济功能框架

到 2035 年我国基本实现社会主义现代化之际，作为国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的上海，需要形成以全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领和开放门户枢纽“四大功能”为主要内涵，以国际经济、金融、航运、贸易和具有影响力的科技创新中心“五大中心”为主要载体，与“深度参与并部分引领全球化”要求相适应的经济功能框架。这一功能体系将实现对全球资源配置能力、全球价值链组织能力和经济全球化枢纽能力的大幅拓展与提升。

具体而言，全球资源配置功能将重点通过要素拓展和能级提升两方面来加以强化。一是要素通道从基于工业化生产的金融、贸易、航运传统三要素通道，向基于未来经济全球化所依托的人才、信息、技术新兴三要素通道拓展。二是重点提升资源配置内涵与能级，主要表现在国际金融中心从传统金融总部集聚地向人民币资产定价与支付清算、全球资产管理、跨境投融资服务和金融科技应用等领域拓展；国际贸易中心从传统口岸贸易向全要素全天候交易市场、服务贸易与数字贸易创新等领域拓展；国际航运中心从航运枢纽港向高端航运服务、航运功能性机构与国际组织、航运科技与金融服务创新等领域拓展。

全球价值链组织功能主要由科技创新策源和高端产业引领功能来予以体现。其中，高端产业引领功能要求上海制造业在高端制造业、技术密集型等高效率、高质量的制造业上加快布局并打造本土世界一流企业；服务业需要向全球化的知识密集型、人力资本密集型等高级要素集聚产业转型，提升对国际通行商业规则的服务能力。科技创新策源功能需要重点打造原始创新的策源地、引领前沿技术创新的制高点、推动产业发展的新方向。

经济全球化枢纽功能主要体现在强化开放枢纽门户功能上。要通过对标国际最具竞争力的制度体系和营商环境，以更公平有序的市场体系、更开放的投资贸易体系和更具活力的产业创新环境，更好地服务成长中的跨国企业。

3. 面向 21 世纪中叶，形成与综合国力和国际地位相匹配的经济功能体系并实现卓越引领力

到 21 世纪中叶，伴随中华民族的伟大复兴以及我国综合实力与国际地位的显著转变，上海也将形成与综合国力和国际地位

相适应的经济功能体系，成长为经济全球化的重要枢纽和顶级门户，助推国家在全球治理和国际事务中发挥突出领导力。

其中，全球资源配置功能方面，将在全球生产网络与全球创新网络交织推进的经济全球化图景下，实现全要素资源配置能力。资源配置形态从物理形态的功能性机构集聚，向分布式网络体系下的核心资源预判与定义、优化配置模型构建与相应交易机制设定升级，成为资源配置的规则制定中枢。伴随全球生产与创新组织模式的变革，全球价值链组织功能形成以价值链创新为主导的价值链组织形式，孕育形成以本土跨国企业全球研发中心为主的价值链组织关键平台。全球化枢纽功能方面，将逐步实现从全球化经贸活动枢纽向经济全球化治理枢纽的转型。通过构建东西方软实力融合交汇与创新引领的平台和机制，在全球治理尤其是经济全球化治理的重大议题上代表国家不断提升参与度，强化全球共识力构建，积极发挥领导力。

（二）明确经济功能优化路径

上海提升国际大都市经济功能的发展路径，在作用对象上，重点面向全球战略性资源、全球生产与创新活动价值链及全球经济治理体系；在作用方式上，通常体现为开辟通道、搭建平台和关键引领3类方式的层层递进，并存在一定交叠。

对应第一阶段愿景框架，重点面向全球战略性资源要素搭建对外通道与平台。其主要作用对象是全球资源从传统商品贸易逐步向资本、人才、技术等高端要素的拓展；其作用方式则是开辟服务上述要素流动的通道网络，同时引导建立相应的功能性平台来服务要素的交易和交流互动，从而形成要素流规模。

对应第二阶段愿景框架，重点面向全球价值链进行通道拓展、平台功能深化与经济组织能级提升。其主要作用对象是全球价值链，将经历从服务、管控到创新的能级提升；其作用方式则主要通过具有全球竞争力的跨国公司总部、具有全球影响力的功能性机构和组织来实现对全球价值链关键环节的组织和创新力，对关键要素流的交易和定价活动的影响力。

对应第三阶段愿景框架，重点面向全球经济治理关键领域进行服务能级深化与领导力构建。其主要作用对象是全球经济治理体系，逐步实现从治理接受者向治理参与者与部分领域引领者的转变；其作用方式则主要通过引导我国参与或主导的双多边投资贸易协定、全球化规则、行业体系标准、服务与仲裁等功能性机构、国际性组织和重大会议活动在上海建立常驻站，强化核心功能植入与衍生服务体系构建，代表国家参与全球经济治理体系构建并实现卓越的影响力。

三、上海建设具有世界影响力的现代化国际大都市经济功能的战略举措

结合上述愿景框架与推进路径，优化提升上海现代化国际大都市经济功能需要从国家、区域和市级层面形成积极有效的10项战略举措，其中，第1~5项对应全球资源配置功能，第6~8项对应全球价值链组织功能，第9~10项对应全球化枢纽功能。

（一）全球自由贸易港战略

1. 内外互动，提升功能性平台

一是搭建投资贸易一体化大平台。结合投资贸易一体化趋势，打通投资功能平台与贸易功能平台之间的壁垒，构建信息流、资金流等要素一体化的流动体系，着力优化投资平台和贸易平台运行机制。提高吸引外资的质量和水平，推动更高层次的“走出去”，完善贸易投资促进服务体系。二是提升全要素贸易服务平台功能。围绕投资贸易引起的商品、资金、服务、信息、人才等资源要素在全球有序、高效流动，打造基于上海专业服务平台的综合性服务功能平台。

2. 虚实互补，升级多层次市场体系

一是推动传统投资贸易市场升级。一方面，推动现有投资贸易市场扩大辐射范围，加快建设具有国际影响力的要素市场。另一方面，利用先进技术，构建与实体交易市场相匹配的虚拟交易市场。二是大力构建服务贸易市场。把握服务贸易和服务投资大发展的契机，加快建设综合性的服务贸易市场和分层次的服务投资市场。三是完善面向知识经济的产权交易市场。建立多种类、分层级的产权交易市场。尤其是面向知识经济时代，建立与国际经贸制度接轨且具有专业服务能力的知识产权交易、保护与服务体系。

3. 改革引领，创建具有竞争力的自由贸易制度环境

一是紧密对接国际高标准，在投资贸易协定、服务业开放、资本自由兑换、跨境金融服务等领域持续发力，打造开放度最高的自由贸易区及其新片区，并探索建设自由贸易港。二是持续营造透明、规范、高效的贸易便利化环境，完善国际贸易中心建设法治环境，营造更加宽松的贸易人才发展环境。在国家制度框架下，抓紧优化和完善商品通关政策、检验检疫政策、跨境支付政策、外汇管理制度、人才政策等，提供足够宽松、便利且强有力的政策保障。三是建立与全球投资贸易枢纽相匹配的指标评价体系，以及相应的跟踪机制和调整机制等，推动政府部门转变监管思路。

(二) 国际资本与财富管理中心战略

1. 配合人民币国际化，打造国际化金融中心

一是推进人民币双向跨境流动，不断提高全球资源配置能力和全球金融治理能力。强化提升人民币产品创新、交易、定价和清算等基本功能，建立以上海为基地、覆盖全球的人民币资产多级托管体系。构建大型跨国公司和企业集团的人民币全球司库中心、资金管理中心。促进人民币跨境使用，发挥人民币国际储备功能，拓宽境外人民币投资回流渠道，使上海成为人民币等主要货币全球双向流动的主要枢纽。二是深化国际化金融要素市场功能。推动面向国际的市场与产品扩容，打造不同风险偏好和收益水平的债权、股权及多种复合型产品金融市场，增强多层次金融市场服务功能。加快金融市场产品和工具创新，提升“上海价格”影响力。

2. 提升机构能级，增强金融创新活力和综合服务能力

一是围绕资本投资和财富管理，形成融合多态的跨国金融机构。持续吸引具有国际竞争力和行业影响力的金融机构入驻，提升资产管理的国际化水平；培育具有全球顶级水平的本土资本与财富管理机构。二是持续推动资本与财富管理提升。构建线上线下相结合的多维度资本投资和财富管理平台，形成精细化、专业化、差异化发展之路，从代销业务向资产管理集成商转变。

3. 面向金融科技，推进金融服务自主创新

一是强化金融对实体经济的支撑，探索新型金融服务体系和产品创新，构建与科技创新、绿色发展要求相适应的全球金融产品、服务创新中心。二是构建创新型互联网新金融中心。鼓励信息机构与金融机构融合，精确把握消费者的投资需求，在金融服务的规模经济和差异化发展中找到平衡。

(三) 全球航运服务中心战略

1. 打造全球海空枢纽港

一是推进航空基础设施建设。提升浦东机场洲际航空运输承载能力，提高国际航空货邮中转功能，扩大旅客过境免签政策适

用国家范围。二是提升国际集装箱枢纽与邮轮港能级。完善集疏运体系，提高水水中转比例，大力发展江海联运、海铁联运。提升吴淞口国际邮轮码头能级，建立邮轮旅客一体化游程服务机制。三是加强区域协同发展。强化长三角区域港航协同发展机制，构建长三角现代化港口群和一体化运营机制。加快融入全球陆路网络，完善高速铁路网络，加快辐射长江经济带和长三角的高速公路网建设。

2. 提升国际航运服务能级

一是大力发展航运和海事高端服务，吸引全球航运企业和国际组织集聚，重点发展船舶买卖与租赁、航运经纪、海事法律、仲裁、咨询、教育培训等具有高附加值的航运服务业。二是加快发展航运金融市场，积极支持航运保险公司、融资租赁公司发展，拓展航运保险指数功能，打造“上海航运指数”品牌。三是深化航运交易信息平台建设，完善国际贸易单一窗口，发布世界权威航运动态指数。建立“21世纪海上丝绸之路”港航合作机制，充实“一带一路”航贸指数的内涵。四是积极参与国际航运规则标准的制定与执行，建设国际海事司法中心，打造具有全球影响力的航运智库，提升在全球航运领域的影响力。

(四)全球人才枢纽战略

1. 接入全球人才网络，促进全球引才引智

一是开辟多元化引才渠道。加快上海国际人才市场建设，努力构建具有国际影响力的人才资源信息交互中心。加强学术共同体、无形学院、信息网络、可视会议系统、博客等虚拟渠道在引智聚才中的独特作用。二是破解制约瓶颈，实施市场化用人机制。建立更具竞争力的人才集聚制度，按照国际价格使用国际人才。构建适应人才国际化发展的制度空间，优化签证制度和提升人才绿卡制度吸引力。三是创新用人机制，引才引智并重。顺应未来远程工作、弹性工作等非传统就业趋势，突破居住地和就业地分离的局限，将更多国内外人才纳入未来上海创造价值的过程。

2. 提升人力资源服务水平，推进国际化、法治化人才服务

一是大力发展人力资源服务业，培育具有国际竞争力的本土人力资源服务企业，积极吸引跨国人才服务机构落户上海，提升人才服务效能。二是率先建立健全人才法规体系。配合“依法治市”方略的实施，优化人才法制环境，建立并完善执法监督机制，增强法制管理的透明度。

3. 提升人才安居环境，推进宜居化、人性化的人才保障

一是为海内外人才创造高品质的生活环境。着力创新创业人才安居政策，完善城市配套、公共设施等，强化城市文化氛围打造，塑造城市人文格调。二是积极改善投资创业环境。面向海外创业移民强化资助、创业便利，打造更多面向人人的“众创空间”。围绕居留、住房、公共服务、办公资源、资金支持等领域制定专项政策，引进前沿性和原创性人才团队和科研团队。

(五)全球信息港战略

1. 建设世界领先的信息通信基础设施网络

一是超前规划和布局新一代信息基础设施。规划下一代互联网技术的城市应用布局，构筑城市数字平台。加强对信息物理系统(CPS)等下一代智能信息系统的研究和应用，积极发展卫星网络、量子通信等新型通信方式，引领未来全球信息技术新趋势。二是提供高速、泛在、可负担的信息通信服务。向市民提供无处不在的感知设施、无线网络和数据分析资源，实现实时反馈、集成化的智能服务。推行支持中小微企业更有效地利用信息通信技术的政策，提高市民尤其是弱势群体网络使用可负担和应用能

力。

2. 建设知识经济的信息与服务空间

一是推动技术、信息、资本等未来核心要素流通与配置能力建设，结合知识产权战略，提升规则制定主导权与要素定价话语权。二是构建全球知识经济枢纽。以信息技术、生物健康、人工智能、海洋空天等优势领域为重点，构建集研发、创新、教育等功能为一体的全球知识经济枢纽，以高水平的知识来推动产业集群的发展。三是发展一流专业服务业。加快科技研发、信息服务、法律、咨询、财务、设计等知识密集型服务业向专业化和价值链高端延伸。

3. 建设资源要素信息交互枢纽

一是构建具有全球影响力的信息策源中心。强化信息收集、处理、传输以及再生能力，成为具有全球影响力的市场、金融、技术、文化信息策源中心。二是集聚和打造高度发达、传播广泛、识别度高的传媒与网络新媒体平台，成为具有全球影响力的信息发布中心。三是发展高度发达的信息产业和智能产业，成为世界级的信息服务中心城市。

(六) 跨国公司总部高地战略

1. 集聚跨国公司总部，提升价值链管控能力

一是大力吸引高能级跨国公司总部集聚，带动技术、信息、资金等资源要素在城市集聚和流动。二是以开放型、市场化原则培育本土跨国公司高能级总部，推进核心企业在全中国或区域性市场体系中的价值链主导权和产业创新引领能力。三是顺应数字化时代“微型跨国公司”崛起态势，加大引进数字化赋能的中小型跨国公司总部，培育和促进专业化中小企业嵌入全球价值链。

2. 拓展功能型总部，提升关键资源配置能力

一是吸引和培育高级别研发类总部。支持跨国公司提升在上海的研发中心能级，配合吸引具有风投、融资、孵化、研发、交易等全创新链整合能力的全球创新中心。二是加大投资类总部引进力度。研究制定针对资本利得差异化的税收政策，为投资总部实现并购重组、境外股权投资提供更多便利化措施。三是充分发挥自贸试验区对外开放制度先行先试优势，探索与营运中心从事离岸业务相适应的所得税政策，鼓励跨国公司建立统筹国内国际市场、在岸离岸业务、贸易、物流和结算功能的亚太区营运总部。

3. 发展生产者服务总部，提升价值链服务能级

一是促进全球和区域性金融机构总部集聚。面向全球经贸往来，特别是“一带一路”沿线区域合作业务，促进投资银行、主权投资基金等金融机构总部集聚，加快金融业务开展，在金融会计准则、金融法律制度方面进一步接轨国际。二是提升服务本土跨国公司海外拓展能力，适应境外投资多元化需求，搭建集融资、保险、法律、咨询、会计、信息等功能的境外投资服务促进平台。三是深度拓展各类生产者服务机构，如电信业、会计师事务所、律师事务所、咨询公司、金融服务业、物流服务、行业标准认证、零售业及媒体广告业等。

(七) 产业价值链升级战略

1. 提升产业战略前瞻性和关键环节控制力

一是坚持明确的产业战略导向。选择具有技术先进型和高附加值的产业方向，并将其作为高端产业长期的发展方向予以持续投入，引进培育相关成长性企业。二是集中优势资源，聚焦价值链上占据核心支配地位的关键技术、关键材料、关键零部件及相关标准体系，提升产业价值链管控地位。三是聚焦长三角高质量一体化国家战略，引领战略新兴产业链固链强链，促进传统产业数字化转型，形成掌控关键技术与产业链治理权的高端产业集群。

2. 提升产业价值链连通效率与影响力

一是立足国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的定位，在价值链组织方向上依托长三角研发与生产网络，深耕中国、服务亚太并放眼世界，以完整内需市场构建带动国内国际双循环。二是借助上海在物流、人流、技术、信息、资金等关键要素通道、市场与服务平台的强大基础，注重制度开放、服务创新、技术赋能的结合，构成全球网络流量扩展的突破口，提高全球价值链管控水平。

(八) 全球创新策源地战略

1. 加大创新人才汇集和创新机构集聚

一是建立持久的全球范围的“融智”机制。基于前沿技术建立国际性智力精英的机构库和人才资源储备库，鼓励和协助企业与境内外高水平高校和研发机构建立联合研发平台。二是构建创新人才“社会人”机制，创造有利于人才成长和不断创新的政策环境，探索建立充分调动人才创新活力的弹性就业机制。三是强化国际合作，培育本土一流高校与研发机构。鼓励企业通过出海并购其他国际企业研发中心等方式，大力培育本土一流跨国企业研发中心。

2. 提升技术预见和“学研产”接力能力

一是以中长期战略为导向，培育前沿技术开发与应用的创新源，加强从“技术预见”向“应用预见”的转化。二是积极培育技术中介、新型研发机构等科技服务业发展，加速将专利成果高效转化为现实生产力。以法律、知识产权交易与保护、技术经纪与评估等专业服务业为支撑，以科技金融服务为保障，加强产业共性技术平台建设，完善全过程创新创业服务链。

3. 催化知识技术生产和龙头企业诞生

深化改革科技投入、技术成果转化收益、创新创业、投融资机制，强化科技创新资源市场化配置能力。一是优化政府投入模式，提升创新资金的使用效率。变政府直接投入为撬动企业创新投入，提升对于前端研发的资金支持力度，建立创新政策资金后评估机制。二是公私共建产业化引导基金。最大化发挥政府基金的带动作用，解决国资创投的低效问题，推动科技产业化前端项目的发展。

(九) 双向投资促进枢纽战略

1. 深化开放领域与方向，促进双向互动

一是精确把握、精准服务“引进来”和“走出去”需要。加速提升面向全球的双向投资枢纽地位，一体规划“引进来”和“走出去”重点产业，形成双向投资的基本差异式结构及相互促进关系。二是聚焦重点区域，务实推进双向投资互动。加强与“一带一路”沿线国家的产业园区、创新中心等实体开展双向合作。加速双向投资从企业到产业再到园区的演进，为“一带一路”沿线国家双向投资的实施提供更多经验借鉴和政策创新的“试验田”。

2. 提升投资带动能力，促进投资贸易一体化

一是以投资带动贸易向新领域拓展。鼓励国有资本带动民营资本向“一带一路”沿线国家和地区等重点区域的投资，在促进当地经济结构转型提升的同时巩固和拓展区域贸易体系，形成双向互补的商品与服务贸易互动格局。二是依托重点合作区域促进投资贸易一体化。依托上海自贸试验区等对外开放枢纽功能区，积极打造对外投资服务平台，为中国企业进行跨境的技术并购、品牌投资、渠道拓展及市场开拓提供综合服务。

3. 加强投资与区域经济协同，提升资源配置力

一是投资领域与区域产业体系协同，加强对外投资和吸引外资领域同区域产业结构、形态和关键技术、模式的协同，助力区域经济体形成领先优势。二是投资贸易规则与区域营商环境协同。建设长三角乃至长江经济带体系与国际标准趋同的便利化、国际化、法治化的营商环境，共同塑造全球化在区域层面更紧密合作的制度优势。

(十) 国际国内治理平台战略

1. 提升代表国家参与和协调国际事务的能力

一是积极争取政府间国际组织及一般国际性非政府组织在沪发展。为各类扎根于中国本土、具有国际影响力和网络辐射能力的社会组织提供发展空间，使上海成为国内社会组织等非政府力量“走出去”的先行地区。二是提升城市对外交往能力，积极承接国家级主场外交活动，多层次开展国际文化交流活动，加深与友好城市的沟通与联系，通过多种形式组织并参与国际非政府组织间的对话、论坛以及其他国际平台，承担更多的全球经济治理功能。

2. 加强区域性与城际间的合作治理

通过促进长三角区域形成设施互联互通、功能合理分工及高效治理协同的高质量一体化，以及推动长三角城市群与其他区域互通协作，促使长三角城市群成为世界经济版图中的重要力量和代表国家参与全球竞争的核心区域。

3. 提升城市治理能力

积极预判城市治理变革的关键变量，紧抓城市数字化转型历史机遇，构建以“城市共同体”为基本模式的先进城市治理模式，形成治理主体相对主导，法定机构具体运行，市场、社会组织 and 公民个人密切配合的管理特征，努力为区域和全球提供更多有效的公共服务和公共产品，率先开启实现城市治理典范的路径探索。

参考文献:

[1] 福布斯. 2019年“全球企业2000强”[R]. 2019.

[2] 世界银行. 2020年全球营商环境报告[R]. 2020.

[3] 拉夫堡大学. 全球化与世界城市研究网络(GaWC) [DB/OL]. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/gawcworlds.html>.

[4] 德勤咨询公司. Global Manufacturing Competitiveness Index[R]. 2018.

-
- [5] 丝奇雅·沙森. 全球城市：纽约、伦敦、东京[M]. 周振华，等，译. 上海：上海社会科学院出版社，2011.
- [6] 金元浦. 走向世界城市：北京建设世界城市发展战略研究[M]. 北京：北京科学技术出版社，2010.
- [7] 刘江会. 增强全球城市竞争力研究[R]. 2017.
- [8] 毕马威咨询公司. 2019年的城市投资监测报告[R]. 2019.
- [9] Innovation Cities Program. 全球创新城市排名(2think now) [DB/OL]. <https://www.innovation-cities.com/indexes>.
- [10] 世界知识产权组织. 2019年世界知识产权报告[R]. 2019.