

# 新形势下上海发展“五型经济”的挑战和对策思路

杨波 汪曾涛 郑睿 徐逸菁 徐惠妍<sup>1</sup>

(上海市发展改革研究院 200032)

**【摘要】**：“五型经济”是上海强化“四大功能”、深化“五个中心”建设的重要着力点，是上海发挥要素禀赋优势、打造经济竞争新优势的关键突破点，也是上海打造国内大循环中心节点、国内国际双循环战略链接的主攻发力点。发展“五型经济”要集聚高能量市场主体、打造高能级功能平台、推动要素供给高效配置、营造国际一流营商环境、建立精准政策支撑体系，形成体现上海城市核心功能的高经济形态、重塑竞争优势的强经济形态以及孕育新发展动能的新经济形态。

**【关键词】**：五型经济 经济形态 数字经济

**【中图分类号】**：F127.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2022)01-0015-010

2020年10月，中共上海市委季度工作会议首次提出“五型经济”，认为上海经济是典型的创新型经济、服务型经济、开放型经济、总部型经济、流量型经济。“五型经济”是上海依托经济体量、要素禀赋、集聚密度、全球位势等因素的叠加耦合效应，依托要素丰富性、市场规模性、产业多元性、开放前沿性等优势的整合集成效应，所形成的面向全球、面向未来的超大城市特有的经济形态。

## 一、上海发展“五型经济”的总体认识

### (一) 内涵

创新型经济是指基于国际大都市的科技创新策源功能，在新科技革命和产业变革大潮下催生的一种以群体性、大众化、网络型创新为基础，以泛在连接、平台共享、跨界融合、用户牵引为主要特征，技术创新、商业模式创新和业态创新层出不穷、交互影响的新经济形态。创新型经济增长主要依靠知识创造、技术创新、企业家精神、创新生态系统，主要标志是高比例的知识资本投资、高频度的创业活动、高效率的创新转化，以及高劳动生产率和全要素生产率。

服务型经济是指基于国际大都市的高端产业引领功能，以非制造生产环节剥离、产业分工深化、核心要素转换为基础，以高增值、高品质、强辐射、知识密集为主要特征，通过数字技术渗透、跨界融合创新、产业规则重塑发掘新增长点的经济形态。服务型经济增长主要依靠高标准市场环境、两业深度融合、数字技术赋能、商业模式创新，主要标志是高端服务业辐射能级强、公

---

<sup>1</sup>**作者简介**：杨波，上海市发展改革研究院经济研究所所长，正高级经济师。汪曾涛，上海市发展改革研究院经济研究所副所长，高级经济师。郑睿，上海市发展改革研究院经济研究所副所长，高级经济师。徐逸菁，上海市发展改革研究院经济研究所助理研究员。徐惠妍，上海市发展改革研究院经济研究所助理研究员。

共服务产业化程度高、服务业态更加多样，以及具有国际影响力的服务业品牌。

开放型经济是指基于国际大都市的门户枢纽链接功能，以深度参与国际分工、跨境要素自由流动、两个市场良性互动为基础，以全局开放、高自由度、低准入门槛、低政策干预、跨境集成、离岸整合为主要特征，以人才、资本、技术、服务、品牌为核心的综合竞争优势，与全球经济生态系统健康融合的经济形态。开放型经济增长主要依赖市场准入开放、国际规则对接和稳定、透明、可预期的营商环境，主要标志是占据全球价值链高端位置、掌控全球市场定价权与话语权。

总部型经济是指基于国际大都市的资源要素配置功能，以国际化、市场化、平台化运作为基础，以全球资源掌控力、产业链控制力、产业生态创新力为主要特征的经济形态。总部型经济增长主要依靠国际化营商环境、高度发达的对外通道体系，主要标志是多功能、高能级的跨国公司总部和本土企业总部高度集聚，以及形成与之相配套的专业服务业集群。

流量型经济是指基于国际大都市的网络节点枢纽功能，充分运用数字赋能的新技术、新流量、新渠道、新模式，通过提供更便利的入口、平台、设施、通道，推动资金流、物质流、商品流、技术流、信息流、人才流等流量要素“集聚—整合—重组—配置”，创造经济循环中间环节的价值增量，实现要素价值叠加、聚合、倍增效应的新经济形态。流量型经济增长主要依靠高水平要素配置机制、高标准市场体系、高能级流量平台、高效率互联通道，主要标志是各类要素资源高频流动、高效配置、高效增值、线上线下融合联动。

## （二）主要特征

“五型经济”是上海高能级经济体系“立体投影”的5种形态(形态是要素、模式、产业、结构、制度、观念等因素的综合结果),是一个整体性概念,不是彼此割裂的5种经济。“五型经济”发展具有共性,体现为拥有共同的技术基础(以数字技术为代表的“新技术群”)、共同的制度规则(以要素配置市场化改革为核心的市场制度)、共同的要素需求(知识、人才、数据、资金等高级要素组合),都依赖于高质量创新生态、高水平人力资本、高标准市场环境、高效率全球链接。“五型经济”发展具有差异性,体现在每一种经济形态增长机理、发展模式、发展阶段并不完全相同(如创新型经济处于快速爆发阶段,服务型经济和总部型经济进入成熟升级阶段,开放型经济和流量型经济处于竞争优势转换阶段)。

“五型经济”发展相互赋能,在现实中交叉融合,呈现复合叠加状态。“五型经济”的交融融合属性使得五型经济呈现出共性的增长特征:一是头部企业带动,以国内外市场主导能力、上下游产业集聚能力、产业研发创新能力为经济增长输出突破动力。二是平台枢纽牵引,以对外开放枢纽网络完善(海港、空港等)、新一代关键设施前瞻布局(5G网络、大数据中心、算力中心等)、跨区域功能服务平台全面建设为经济增长开拓潜在动力。三是人力资本富集,以国际优秀人才吸纳、国内高层次人才集聚、专业化人才培育、全方位人才保障为经济增长构建基底动力。四是经济网络协同,以国内外区域循环联通、政企产学研转化畅通、大小微企业生态互通为经济增长提供可持续动力。五是营商环境扶持,以高标准的市场基础制度、高水平的市场开放制度、高质量的市场发展环境、不断提升的制度性国际话语权为经济增长释放制度性动力。

## 二、上海发展“五型经济”的现实基础

上海创新型经济规模不断扩大,服务型经济向高质量发展阶段加速进阶,开放型经济向更高水平新体制探索突破,总部型经济发展进入成熟阶段,流量型经济枢纽功能明显提升,具备“五型经济”发展的坚实基础和比较优势。

### （一）拥有综合优势

从全球网络看,上海具有集金融、贸易、航运、经济、科创五大中心于一体的独特优势,金融市场交易总额全球最高,证券市场股票筹资总额居全球第2位,场内现货黄金交易量和多个期货品种交易量居全球第1位,港口集装箱吞吐量连续11年居全

球第 1 位，机场货邮和旅客吞吐量分别居全球第 3 位和第 4 位，口岸货物进出口总额稳居世界城市首位，国际消费城市建设成效显著，具有全球影响力的科创中心基本框架已形成，是全球城市网络体系的高阶会员。

从国家战略看，上海重大战略功能先发效应显著，重大功能载体平台集聚效应突出，拥有上海自贸试验区、长三角一体化示范区、虹桥国际开放枢纽、进博会、国家实验室等重大战略平台。

从长三角区域分工看，上海在高端服务、金融服务、创新策源、对外链接等方面对区域经济发展具有强大辐射效应。上海优势可进一步概括为 6 个方面，即金融资源优势、市场容量优势、人力资本优势、新型要素优势、开放前沿优势、营商环境优势。

## (二) 具备良好基础

在创新型经济发展方面，上海已形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架。2019 年，全社会研发投入占 GDP 比重达 4% (全国平均水平为 2.23%)，每万人口发明专利拥有量达到 53.5 件，建成和在建的国家重大科技基础设施 14 个，落户上海的外资研发中心 479 家，独角兽企业数量居全国第 2 位。上海互联网新经济发达，拥有拼多多、哔哩哔哩、阅文集团、美团点评、优刻得、小红书、喜马拉雅等一批新生代互联网头部企业。上海在数据科技领域实力雄厚，人工智能、区块链等领域的技术创新总体处于国内领跑、国际并跑的发展水平。

在服务型经济发展方面，现代服务业是上海经济的长项，2020 年上海服务业增加值占 GDP 比重达到 73.1% (比 2010 年提升 16 个百分点)，生产性服务业占服务业比重为 63.2% (占上海 GDP 比重达 46.2%)，生活性服务业领域涌现出美团点评、拼多多、携程等头部企业 (表 1)。与此同时，数字技术与商务金融、文娱消费、教育健康、流通出行等领域深度融合，涌现出以哔哩哔哩、小红书、拼多多、深蓝科技等为代表的一批优质互联网服务头部企业。据统计，目前上海已占据全国 30% 的网络游戏市场，60% 的金融信息服务市场，70% 的 O2O 生活服务市场。

表 1 服务业在上海经济发展中的地位及相关比较 单位：%

| 指标             | 上海                 | 北京                 | 长三角地区              | 全国                |
|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| 服务业增加值占 GDP 比重 | 73.1               | 83.9               | 56.4               | 54.5              |
| 服务业对 GDP 的贡献率  | 86.5 <sup>#</sup>  | 82.8 <sup>#</sup>  | —                  | 59.6 <sup>#</sup> |
| 服务业从业人员占比      | 72.6 <sup>*</sup>  | 83.1 <sup>*</sup>  | 45.1 <sup>*</sup>  | 47.7              |
| 服务业税收占比        | 71.0 <sup>**</sup> | 87.1 <sup>**</sup> | 54.6 <sup>**</sup> | 62.0 <sup>*</sup> |
| 服务业利用外资占比      | 94.5               | 96.9               | —                  | 55.7              |
| 服务业固定资产投资占比    | 82.1               | 97.8               | —                  | 67.6              |

注：标“#”为 2016—2020 年平均值，“\*”为 2019 年数据，“\*\*”为 2017 年数据，其余为 2020 年数据。资料来源：国家统计局、上海统计局、北京统计局、Wind 资讯。

在总部型经济发展方面，上海已进入相对成熟阶段，目前总部企业数量超过 3000 家 (根据 2020 中国总部经济国际高峰论坛公布数据)，跨国公司地区总部 771 家 (其中大中华区及以上区域总部 136 家)，世界 500 强企业数量居全球第 9 位 (中国排名第 2 位)，中国 500 强企业数量居全国第 2 位。上海在国际化环境、供应商集成、市场首发、平台集聚等方面对企业总部具有强大吸引

力。截至 2020 年 12 月底，外商在上海累计设立跨国公司地区总部 771 家，其中大中华区及以上区域总部 136 家，占比 18%，领先于全国其他城市，外商在上海的经济发展中发挥了重要作用。

在开放型经济发展方面，上海开放枢纽门户地位初步确立，货物贸易、服务贸易规模处于世界城市前列，进博会、上海自贸试验区等高水平开放窗口作用不断显现。上海在新华·波罗的海“2020 国际航运中心发展指数”中居全球第 3 位。在全球贸易大幅萎缩背景下，2020 年上海进出口贸易额依然保持规模稳定，逆势增长 2.3%，其中进口占全国进口的比重从 13.0%波动上升至 14.8%，进口贸易额在全国各省市中自 2011 年起超越江苏居全国第 3 位，仅次于广东、北京。2020 年上海服务贸易进出口总额占全国 1/5 以上，位列全球城市前列，服务外包、技术贸易、网络文学等引领数字贸易加快发展，2021 年一季度出口额占上海服务出口比重近 30%。

在流量型经济发展方面，上海金融市场、航运枢纽等平台功能居世界前列，已集聚一批流量型数字平台，并沿着产业链、供应链向上游赋能。传统流量方面，上海在物资、资金、人才、技术和信息流等各方面全国领先，2020 年上海货运总量 13.9 亿吨，自 2011 年以来年均增长 37.3%；上海每 10 万人中有大学文化程度的 3.39 万人，仅次于北京；2020 年上海金融市场直接融资额 17.6 万亿元，约占全国直接融资总额的 88%。新兴流量方面，从消费端看，上海的总体网民普及率全国领先，网络购物用户等指标居全国前列；从生产端看，上海企业众多且商业往来频繁，商贸、港口、航运、物流、海关、商检、医疗、金融、通信等行业众多，应用场景广泛；上海的三大基础数据库汇聚 200 多万法人单位、2400 万常住人口和全市空间地理基础信息，累计向社会开放数据资源 1200 多项，流量网络成型。

### 三、上海发展“五型经济”面临的问题和挑战

#### （一）面临的共性问题

##### 1. 国际规则对接水平须进一步提升

一是知识产权保护力度仍须加强，产权保护不足将扰乱市场良性竞争秩序、削弱企业创新研发积极性。二是部分行业外资准入仍有诸多壁垒，我国制造业准入壁垒已逐渐放宽和取消，但服务业尤其是知识密集型服务业准入管制仍然较多，金融服务、电信服务、文化领域、医药研发等外资关注的重点领域仍未完全放开。三是跨境资金调配与外汇收付阻碍仍然较多，便利资金跨境流动的金融服务体系尚未形成，境外基金跨境投资境内创新资源政策堵点有待消除。

##### 2. 要素供给约束须突破

跨境要素流动自由水平相较于新加坡等全球城市仍有差距，这不利于国际化机构核心业务环节落户上海，也制约了上海核心服务功能辐射能级的提升。特别是随着大数据、人工智能等技术的发展，与国际制度规则的脱节在数字化领域愈加凸显，“内外不通”成为困扰国际化机构的新难题。例如，中国云技术主要依托华为、腾讯和阿里 3 家企业，而欧美主要运用微软和亚马逊的云技术，由于不同技术平台无法互通，跨国公司在中国境内需要另外开发一套不够成熟的新系统，导致内部资源无法实现统筹，增加了成本，也不利于集团境内外分支之间的协作。OECD 服务贸易限制指数 (STRI) 也显示，我国法律、会计等行业 STRI 指数居高不下，跨境数据流动限制导致“数据墙”成为日益突出的制度性障碍。

##### 3. 制度政策创新滞后于发展趋势

一是监管方式面临新经济挑战，政府管理动态更新相对于技术迭代、业态创新来说还是存在滞后性，如数字化交易、跨境电商等新兴产业对传统税收征收方式造成冲击。二是扶持政策精准性有待增强。例如，大型连锁商业、零售业数字化转型的营业执照等许可事项的变更与新办，仍存在较长的等待与审核期。又如，网络游戏、数字出版等行业以中小企业为主，融资需求非常大，

但现有政府扶持资金规模有限且过于分散，难以帮助优势企业做大做强，恐错失潜在头部企业在本土生根成长。三是新型就业方式保障仍有不足，相对于数字经济催生的灵活就业和多种方式就业人员大规模增长，上海在社会保障、法律救济、技能认定等方面仍缺少与之适配的政策体系。

#### 4. 人才吸引力集聚力配置力有待提升

从城市人才培育基础看，上海在高校毕业生规模上不具明显优势，2020 年上海在校大学生 54 万人，仅为广州的 40%，上海在校研究生 17.8 万人，虽然居全国第 2 位，但距离排第 1 位的北京（38.7 万人）仍有不小差距。从外部人才引入看，积分认定落户制度、人才住房问题仍是重要制约因素。从人力资源配置利用看，本土猎头公司缺位，高端人才服务能力较弱，对高端人才的劳动力定价权也尚缺主动性。

### （二）面临的个性问题和挑战

#### 1. 创新型经济

一是创新人才缺口较大。2019 年研发人员全时当量，上海为 19.9 人/年，北京则为 31.4 人/年，创新主体数量同样低于北京，2020 年上海国家高新技术企业 1.7 万家，低于北京的 2.9 万家。二是创新投入有待提升。上海基础科研院所资源相对不足，2019 年北京、上海研发投入强度 1 分别为 6.3%、4.0%，其中基础科研投入占总研发投入的 23.9%、12.3%；上海企业研发投入比重一直在 60% 上下（全国平均水平超过 70%，深圳高达 90% 以上）。三是“塔尖”引擎企业数量仍有增长空间。长城战略咨询数据显示，2020 年中国独角兽企业北京有 82 家，上海只有 44 家。四是“塔基”小微科创企业信贷覆盖面偏低。目前，政府资金支持往往倾向于知名大型国有企业，对最需要补贴的中小企业授信意愿不强。上海有各类市场主体 275 万余户，在金融机构有授信的小微科创企业和个体工商户仅为 37.62 万户，占比不足 20%。五是产业创新链还未挣脱传统单位体制桎梏。例如，科研院所市场化改制改革还不彻底，高校技术转移缺乏有效路径，高校科研院所成果的整体转化率约为 6%，与境外近 50% 的转化率相比偏低，在引导创新转化及产业发展上还面临诸多障碍。六是科技企业专业服务处于起步期。表现为专业服务机构数量少、活跃度低、复合型人才缺失等，成果转化与专利交易等市场化活动对法律、商务谈判等方面的专业运营服务依赖性较强，前期得不到市场经营专业辅导已成为中小型科创初创企业“过早夭折”的重要原因。

#### 2. 服务型经济

一是知识密集型服务业仍有提升空间。对标国际领先城市，上海知识密集型服务业比重偏低，价值链高端环节增值服务能力仍待提升。例如，金融财富管理领域，上海综合竞争力与新加坡、中国香港对比仍有差距 2。又如，航运服务领域，上海港口集装箱吞吐量虽居全球第 1 位，但航运金融交易规模占比不足全球的 1%，国际海事仲裁量不到伦敦的 5% 和新加坡的 50%。此外，对标国内头部城市，上海的信息服务、科技服务等新兴服务业动能也有待增强，规模和增速与北京相比均有较大差距。2021 年一季度北京信息服务业增加值 1709.1 亿元（上海 854.47 亿元），同比增长 26.5%（上海 18.6%）。二是教育、养老、文化、医疗等公共服务业存在能级偏低、市场化程度偏弱、辐射影响力偏小、转型路径不清晰等问题。三是本土龙头服务品牌影响力偏弱。高能级专业服务更多依赖外资机构，上海“老字号”品牌富集但标识度、显示度和影响力远不及新锐品牌。根据世界品牌实验室 2020 年度《世界品牌 500 强》排行榜，我国入选品牌数量持续上升至 43 家，服务品牌数量增加至 21 家，其中上海无一品牌上榜。最新发布的 2021 年度《中国品牌 500 强》排行榜中，上海 42 个品牌上榜、列第 4 位，远低于北京（91 个）、广东（86 个），低于山东（44 个）。相较国内其他城市，上海服务品牌更多集中在金融、汽车、物流等传统优势领域。哔哩哔哩、喜马拉雅等沪上新生代互联网品牌企业主要集中于垂直领域，与腾讯、阿里、华为、字节跳动等头部企业的品牌影响力仍有一定差距。四是“两业融合”动力仍需加强。上海在智能制造、制造业转型升级、工业互联网创新应用等方面走在全国前列，但制造企业服务增值能力较国际发达经济体偏弱（发达经济体装备制造企业服务收入占比为 20%~50%，而上海 78% 的装备制造企业服务收入占总营业收入比重不足 10%）。3 工业互联网平台联通渠道难以发挥协同效应，作为推动“两业融合”的重要抓手，上海部分龙头企业已建立基于各自

垂直领域的工业互联网平台，但这些平台之间缺少互联互通渠道，难以形成开放的产业生态，自身数字化能力较弱的中小企业更是被排除在外，无法发挥平台的协同效应。此外，智能化成本高是主要掣肘原因之一。

### 3. 总部型经济

一是全球辐射能级和控制能力不足，多功能、高能级的跨国公司总部仍较少，面向国际市场、全球供应链的服务短板突出。全球 500 强企业中 9 家总部（均为中资）、跨国公司 767 家地区总部（亚太区总部 136 家）落户上海，它们目前主要面向国内业务，对标亚洲头部城市仍有差距。二是本土企业总部集聚度不够。127 家央企总部中仅 7 家落户上海（北京 103 家），500 强民营企业中只有 67 家落户上海（北京 94 家）。本土新生代互联网头部企业（哔哩哔哩、拼多多、携程等）的规模能级和生态构建能力，与阿里、腾讯等相比仍有差距。三是高新技术企业认定门槛过高，对科技类（尤其是内资）总部的支持政策缺乏精准化和针对性。目前，上海的认定标准相对严苛，北京、江苏等地对认定标准的掌握相对宽松，许多类似企业都获得了当地部门认定。例如，杜邦中国研发中心的研究成果已形成专利 200 余项，但由于公司管理架构问题，这些专利权属都归其全球母公司（美国总部），因此按上海现行标准该公司拥有的发明专利数被认定为零，无法达到高新技术企业认定标准。四是对现行跨国公司总部的税收制度不具有竞争力。相较国外发达城市，上海企业所得税和个人所得税税率都较高，跨国公司如将其亚太区总部从新加坡或中国香港迁至上海，跨国公司需多缴企业所得税，外籍高管需要多缴的个人所得税也由企业承担，公司营运成本增加。

### 4. 开放型经济

一是从门户角度看，数字贸易发展滞后，全球影响力不足，跨境数据流动面临较大壁垒。2019 年上海数字贸易占服务进出口比重不到 15%，与伦敦、新加坡相比有明显差距，这制约了其新型门户功能的提升。二是从枢纽角度看，离岸贸易功能薄弱，价值链贸易的管控功能不强。究其原因，一方面，由于现有外汇管理体制与企业开展离岸贸易的运作模式不匹配，离岸贸易项下外汇收付困难。银行在缺乏有效手段核实贸易背景真实性的情况下，普遍对离岸贸易业务持谨慎态度，审核流程繁杂，这制约了离岸贸易业务开展。另一方面，现有税制安排不利于离岸业务开展。目前，上海企业所得税税率为 25%，且印花税需多环节征收，这使得上海离岸贸易企业税负远高于中国香港和新加坡，在沪跨国公司地区总部及本土跨国公司往往通过新加坡或中国香港实现离岸贸易和结算功能。三是从窗口角度看，服务业扩大开放突破不明显，在健康、养老、医疗等领域对国际高端品牌的开放度不够。不少服务业开放的领域仅停留在特定区域、少数企业试点阶段，如在外资医疗机构准入方面，目前只允许在自贸试验区内设立，已落地项目仅有两三家，且只能采取合资方式，扩大开放的标杆效应不明显。四是从通道角度看，国际链接水平相对不足，港口服务水平对标顶级枢纽城市仍有差距。上海空港吞吐量虽已达到世界级规模，但空港服务水平与伦敦、纽约等顶级航空枢纽相比仍有差距；海港港口增值服务、港城经济联动、港航一体化、综合物流服务、智慧港口建设等方面有待进一步提升。五是从结构角度看，服务贸易结构“知识含量”有待提升。2020 年上海知识密集型服务贸易占服务贸易进出口总额的 45.5%，与美国相比差距明显（2020 年美国为 75%），在具有相对优势的金融服务领域，2018—2020 年上海贸易规模占比仅为 0.16%，而同期美国为 13.4%；知识产权使用费规模占比为 6.0%，美国为 11.7%。

### 5. 流量型经济

一是数字经济产业生态优势有待强化。数字经济领域上海现有重点企业 72 家，但缺乏具有强大生态拓展能力的龙头企业和平台企业，如拼多多盈利能力远不及京东和淘宝，哔哩哔哩的体量也与抖音、快手有较大差距。调研中发现，受限于自身能级，上海企业无力进行产业生态布局；监管已建立“一中四方”数字经济空间格局，但缺乏全国标杆型的数字经济产业园区，重点企业间协同度不高，未能形成产业供应链协同网络效应。二是数据打通共享仍需深化，“数据孤岛”“数据墙”所导致的缺数据问题依然突出，政府公共数据开放共享还不够充分，跨行业、跨企业数据互联互通还缺乏手段。应用场景不够用、数据基础不够牢、数据联通有限等因素限制了应用场景的开拓，民企、外企希望有更多机会参与场景建设。三是 ToB 端企业数字服务赛道领跑优势有待建立。在 ToB 端企业服务赛道上，上海拥有优刻得、钢联等一批新生代头部企业，具有一定发展优势。但被调研企业也反映，企业服务端数字化转型面临供需资源高度分散、技术运用基础薄弱、数据资源集于政府部门等困境。此外，能够提供企业数

数字化转型通用性解决方案的数字化科技服务商仍较少。四是消费数字化转型有待提速。例如，在互联网医疗方面仍存在医保支付普遍未接入、互联网首诊未全面放开、医疗信息存在壁垒、市场化力量难以参与等问题，互联网处方药销售政策有待突破。

## 四、上海发展“五型经济”的思路和对策

### （一）总体思路

#### 1. 集聚高能量市场主体

提升跨国公司总部能级，强化功能升级导向，制定不同功能类型跨国公司总部集聚的定制化政策，打造适应跨国公司总部运营的开放制度环境。促进国内企业总部集聚度，完善民企总部扶持政策，进一步提升民企总部的在沪集聚度和经济贡献度。优化创新型企业成长通道，建立完善识别、发现机制，制定高潜质初创企业全成长周期的扶持政策，培育更多“独角兽”、隐形冠军。打造数字经济头部企业集聚生态，助力拼多多、哔哩哔哩、携程等本土新生代数字经济头部企业提能级、扩生态，与阿里、腾讯等龙头企业建立数字生态强关联，扩大数字经济生态圈。

#### 2. 打造高能级功能平台

一是数字经济方面，重点打造工业互联网、互联网医疗等领域的在线新经济平台。二是创新方面，重点培育一批能够链接基础研究、应用研究和产业化双向链接的市场化功能性平台，评估在沪重点实验室的创新溢出效应。三是金融方面，重点打造便利资金跨境流通的国际金融市场平台。四是航运方面，进一步提升洋山深水港、北外滩等各类航运枢纽平台的资源配置能力和价值增值效应。五是文旅方面，做大旅游演艺、重大节庆、品牌赛事等功能性平台的国际吸引力。

#### 3. 推动要素供给高效配置

进一步释放数据要素生产力，在数字要素市场建设方面探索建立分级分类数据流通机制，畅通数据开放共享机制，加强数据风险管理。研究探索数据跨境流动管理机制，针对个人数据、商业数据和涉及国家安全数据的跨境流动建立分级管理制度，借鉴欧盟“白名单制度”构建数据跨境流动信任体系。进一步增强吸引各层次人才的“磁力”，针对创新人才比重不够高、青年才俊储量不够多、国际人才吸引力不够强问题，研究适当松开人口调控政策阀门，以户籍含金量撬动青年人才集聚，构建青年友好型创新创业生态和工作生活环境，建立与国际接轨的人才引进管理制度。进一步增强高知识技术密集要素的“黏度”，发挥上海在营商环境、政府能力、产权保护、基础设施、公共服务等方面的优势，营造软硬结合的最优综合环境。

#### 4. 打造国际一流营商环境

进一步对接国际规则，对标 RCEP、CPTPP 等多边规则，在市场准入、投资便利化、公平竞争、知识产权、安全例外、跨境数字流动等方面率先探索，逐步消除制约各类生产要素跨境流动配置的显性或隐性障碍。进一步贴近企业需求，树立“营商环境只有更好、没有最好”的理念，在全生命周期、全过程便利、全透明监管、全方位安全等方面持续改善、系统集成。进一步链接国内国际双循环，依托上海自贸试验区、临港新片区、虹桥商务区等载体，构建要素链接、产能链接、市场链接、规则链接的战略通道，促进全球优质要素顺利进入国内大循环，激发国际大循环带来的创新溢出效应、产业升级效应、竞争促进效应、市场培育效应，更好服务新发展格局。

#### 5. 建立精准政策支撑体系

建立“五型经济”政策体系，整合目前相关政策，研究出台支持“五型经济”发展的一揽子政策举措，包括土地、财税、人

才、融资、开放等支持政策。构建“五型经济”发展测度体系，研究“五型经济”发展的衡量指标，更好地发挥指标的风向标作用。探索新业态新模式先行先试机制，保持包容审慎的政策取向，通过免罚清单动态管理制度、行业承诺备案制等，从制度上建立“五型经济”创新发展的保障机制。

## (二) 对策建议

### 1. 发展策源引领、激发活力的创新型经济

立足科创中心建设，以强化科技创新策源功能为导向，加强制度供给，强化氛围营造，全力打造源源不断的创新活力，推动上海创新型经济快速发展。一是增强创新人才吸引力。在现有人才政策的基础上，有针对性地加大政策供给，重点解决中青年研发人才的落户、居住、子女教育等痛点问题。结合新产业新业态的发展趋势，加快专业职称门类的更新。发挥“单位推荐”“以才引才”“人才自荐”等人才推荐综合优势，突破适用主体、实施范围、引才渠道等限制。二是激发创新主体活力。发挥市场机制在创新中的主导作用，推动能够充分整合市场创新力量的新型研发组织发展，推动技术创新、风险投资、产业应用有机整合。三是强化成果转化功能。探索建立赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权的机制和模式，推动高校院所建立专业化技术转移机构，提高科技成果转移转化效率。深化功能型平台建设，增强重点平台产业转化功能，促进更多科技成果在本地平台实现转化。积极构建链接国内外的上海国际技术交易市场，打造线上线下全球技术项目对接平台与网络。四是提升金融服务能力。加快引进各类风险投资、知识产权、研发服务机构，完善创新型产业风险投资的生态圈建设。引导国有创投机构与创新团队、科技服务机构开展深度合作。支持各类金融投资机构开展 VIC (VP+IP+CRO) 等模式创新，深度介入创新型企业孵化，打造金融与创新深度结合的新业态。开展知识产权金融产品创新试点，扩大知识产权证券化的基础资产范围，降低知识产权证券化门槛。五是优化科技创新生态。构建协同联动的城市创新环境，营造勇于探索、鼓励创新、宽容失败的创新氛围，推动各类创新主体在协同中打破各种壁垒、构建创新网络。

### 2. 发展质量提级、品牌提档的服务型经济

立足“重在辐射广域、增值创造，关键在品牌”的要求，紧扣重点领域、重点区域，聚焦企业诉求，研究出台有针对性的政策办法，营造有利于服务型经济发展的良好市场环境，推动上海服务型经济健康快速发展。一是打响“上海服务”品牌。聚焦在线新经济等优势领域，加大品牌创建、品牌培育、品牌推广等环节扶持力度，打造一批具有国际影响力的本土品牌。聚焦食品饮料、珠宝首饰、服装服饰、医药保健等具有大品牌价值、经济价值、文化价值的老品牌，完善激活老品牌政策，借助数字化力量深化“老字号”品牌赋能。二是聚力发展知识密集型服务业。研究知识密集型服务业的统计标准和指标体系，制定专门行动计划和扶持政策。大力发展知识密集型服务贸易，推动文化贸易、技术贸易、中医药服务、技术合同登记管理、服务外包、专业服务业等服务贸易优势领域创新发展。三是培育本土领军型服务企业。从核心功能性服务业、“两业融合”、在线服务集成创新等角度，聚焦龙头企业、重点企业、优势企业，打造一批品牌响、活力足、能级高、影响大的大型平台企业。四是继续推动服务业扩大开放。依托上海自贸试验区、临港新片区、虹桥商务区等重点区域和开放平台，加快落实上海服务业扩大开放综合试点，进一步推动科技、商务、物流运输、教育、金融、医疗、旅游、电信等重点服务行业开放发展。五是推动制造业与服务业深度融合。加快垂直领域工业互联网数据平台建设，充分发挥政府和龙头企业的引领作用，统筹全行业数据资产积累沉淀，逐步推进企业间、平台间数据互联互通。加快完善“两业融合”配套政策设计，聚焦工业互联网、总集成总承包、现代供应链、制造衍生服务等重点领域，探索研究新模式新业态划分标准，加快补充、修订相关行业标准，形成政策扶持方案。推进制造业园区向“制造+服务”转型升级。

### 3. 发展更多维度、更高能级的总部型经济

进一步做大做强上海总部型经济，重在强化产业链、价值链、供应链掌控力，关键在头部企业，必须要在“提能级、强头部、聚本土”等方面下功夫。一是提升跨国公司总部能级。在企业总部的认定上探索更加灵活、差异化的标准，强化功能性指标



准，推动总部企业由单一管理功能向叠加新型贸易、投资决策、资金管理、销售结算、全球维修等多功能复合型方向拓展升级。针对总部机构开展业务中面临的各类瓶颈问题，充分利用自贸试验区等平台，率先试点探索制度创新，为总部机构营运提供更多便利。二是强化新兴头部企业实力。抓住互联网下半场机遇窗口，推动在线新经济、新生代互联网企业增强核心竞争力，围绕技术创新、应用场景、基础设施、数据开放、产业基金等方面构建完备的互联网生态。建立本土头部企业成长清单，结合技术创新、场景落地、平台服务、监管突破、跨国能力建设等诉求，出台有针对性的支持措施。发挥科创板效应，设立数字经济领域产业并购基金，指导帮助科创板上市企业通过投资并购等资本运作方式，快速做大规模、做强业务，整合产业链上下游企业，打造新生代头部企业集群。针对在线新经济、“无接触”服务、工业互联网等新兴领域标准内容依然较为短缺的现状，支持本地头部企业联合中小企业共同制定新技术标准，加大产业链共同技术标准的推行力度，提高头部企业设定行业技术标准的话语权。三是加快国内企业总部集聚。吸引更多国内企业总部或第二总部、总部型机构及民营企业总部落户上海，进一步提升央企、民企等国内总部在沪集聚度和经济贡献度。

#### 4. 发展互联互通、制度创新的开放型经济

发展开放型经济重在提升经济联通性，关键在通道。上海要立足制度型开放，以新型国际贸易为抓手，以制度创新为突破口，全面推进开放型经济高质量发展。一是推进高水平制度型开放。依托上海自贸试验区、临港新片区、虹桥国际开放枢纽等载体，推动落实 RCEP，研究对标 CPTPP，推动上海率先形成与高标准投资规则相衔接的基本制度体系和监管模式。积极落实《外商投资法》及其实施条例、《上海市外商投资条例》，拓展涉外服务专窗内容，全方位、全流程、全渠道加强外商投资服务。进一步建立完善与国际接轨的数据标准、交易流程标准、商品和服务质量标准等，加强标准互认、资格互认等方面的国际磋商与合作。二是全力发展新型国际贸易。大力发展离岸贸易、外贸综合服务、跨境电商、国际中转集拼等新型国际贸易，提升国内国际两个市场资源配置能力。扩大以自由贸易账户为基础的离岸贸易企业参与范围，建立与发展离岸贸易相适应的制度，提高离岸贸易业务便利度。优化洋山港、外高桥“两港”功能和航线布局，进一步简化进出境备案手续，增强转口贸易枢纽功能。挖掘跨境电商发展潜能，鼓励跨境电商模式创新，建设跨境电商营运中心、物流中心和结算中心。顺应全球数字贸易发展趋势，探索推进数字贸易规则制度建设，强化数字贸易枢纽功能。支持全球跨境技术贸易中心建设，形成国际化的科技创新成果发现、项目储备对接和跟踪服务机制。三是持续放大进博会溢出效应。充分发挥进博会综合效应和溢出效应，引进更多全球优质商品和服务，引进有实力的零售商和采购商，提升商品的丰富度和吸引力。鼓励本土商业企业获取国际高端消费品领域买断经营权和总经销、总代理权，扩大上海在国际高端品牌、国际新兴品牌、小众品牌、时尚潮牌导入中的话语权和国内经营渠道优势，实现上海进口商品从品牌集聚优势向品类优势、价格优势、首发优势转化。围绕展前、展中、展后加快制度创新，促进“展后留售”“展售合一”便利政策落地，为优质商品和服务进入中国市场提供常态化、便利化的贸易监管制度。

#### 5. 发展要素汇聚、高效流通的流量型经济

发展流量型经济，重在推动要素高效流动增值，关键在平台。上海要瞄准要素流的量、速、质，锚固传统优势，打造全球流量节点，形成流量型经济发展新格局。一是构建数据要素流通体系。围绕 5G 基础设施更新换代，完善网络基础设施、数字应用设施、试验基础设施布局，推动长三角信息基础设施互联互通。探索建设全球数据枢纽港，拓宽国际通信出口带宽，建立健全骨干网络与内容发布网络。探索建立公共数据流通机制，统筹推进数据开放共享和标准化建设，完善社会数据交易机制，鼓励设立数据交易机构，培育数据安全评估机构，建立健全统一开放、竞争有序的数据要素市场体系。推进政府数据开放共享，建立重点领域数据采集的一体化标准，构建数据资源整合和安全保护的一体化制度，建立长三角数据交易中心。二是打造国际资金流通平台。创新国际金融服务产品，打造链接国内国际两个市场的资金流通平台。稳步推进大宗商品人民币计价。三是强化国际航运枢纽功能。夯实海空枢纽港基础，完善多式联运体系，打造高效畅达的港口集疏运体系，加快与长三角共建辐射全球的航运枢纽。打造世界一流的航空枢纽设施，建设具有物流、分拣和监管集成功能的航空超级货站，提升上海航空枢纽航线网络覆盖面和通达性，拓展洲际航线网络、巩固亚洲国际航线网络、发展高品质国内航线网络，提高国际客运航班腹舱载货率，增强航空物流连通性和辐射服务能力。支持上海航运交易所、上海期货交易所等航运和金融专业机构共同发展航运金融衍生品业务，推动航运指数期货产品上市。提升海事法律及仲裁服务，营造国际化、法治化营商环境，推动亚洲海事技术合作中心升级为国际海事组织常设

---

机构。

**参考文献:**

- [1]江小涓, 孟丽君. 内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践[J]. 管理世界, 2021(1):1-18.
- [2]贺瑛. 上海建设“四大品牌”重点问题与对策[J]. 科学发展, 2019(3):16-24.
- [3]刘世锦. 发挥上海在我国高质量发展阶段引领作用研究[J]. 科学发展, 2019(9):5-15.
- [4]刘奕, 夏杰长. 推动中国服务业高质量发展: 主要任务与政策建议[J]. 国际贸易, 2018(8):53-59.
- [5]丁文珺. 消费结构变迁下“十四五”时期我国产业高质量发展战略研究[J]. 当代经济管理, 2021(4):45-53.
- [6]中国人民大学国际货币研究所. 充分发挥上海对高质量发展和高水平开放的引领作用[R]. 人民币国际化报告 2020 系列四, 2020.
- [7]倪鹏飞, 肖宇. 服务业融合与高质量发展: 表现形式、国际比较及政策建议[J]. 学习与探索, 2019(6):107-117.
- [8]杨波. 上海高质量发展走在全国前列研究[J]. 江苏社会科学, 2019(1):5-17.
- [9]张武晴. 推动总部经济高质量发展的战略思考[J]. 科学发展, 2018(6):77-84.

**注释:**

- 1 投入强度=研发经费支出/地区生产总值。资料来源:《中国科技统计年鉴 2020》。
- 2 资料来源:德勤《2018 年国际财富管理中心排名报告》。
- 3 资料来源:德勤、中国机械工业联合会《2018 中国装备制造业服务创新调查》。