
未来五年上海服务双循环新发展格局研究

姜乾之 戴跃华 翁毅 丁博汉¹

(上海发展战略研究所 200032)

【摘要】: 服务构建新发展格局, 既是未来 5 年上海承担的重大使命, 也是上海发展面临的重大机遇。以提升对内对外开放两个扇面枢纽能级为主线, 为畅通国内大循环提供更高水平的科技和制度供给, 坚持内外联动、以内促外, 推动国内国际双循环的双向贯通和有机链接。以自主改革创新为内生动力, 促进更高水平开放, 实现更高质量发展, 形成双循环核心动力源。以结构调整和空间重塑为依托, 更好支撑国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的功能发挥。

【关键词】: 新发展格局 中心节点 战略链接

【中图分类号】: F712.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)02-0031-010

在服务构建双循环新发展格局中, 上海提出建设国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接, 这与“五个中心”“四大功能”建设是一脉相承的, 但又有其新内涵和新使命。国内大循环的中心节点, 主要是做更好更强的国内经济中心城市, 为国内大循环发展赋能, 助力我国的生产、分配、流通、消费领域, 使国民经济循环更加顺畅。国内国际双循环的战略链接, 主要是做好“四个链接”, 即要素链接、产能链接、市场链接和规则链接, 着力成为主要的国内国际资源配置枢纽地、产业链融合地、市场交汇地、制度对接地。不同于以往的“接轨全球”“单向融入全球”, 战略链接强调“双向对接”, 根据国内发展需要及国际需求, 把控好对接国际的主动权和时序节点, 形成独具优势的战略通道, 成为“走出去”的最好跳板、“引进来”的前沿阵地, 助力我国全面融入世界经济体系。

一、新格局和新要求

上海主动服务和融入双循环新发展格局, 就是要加快打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接, 积极回应以下 6 个方面新要求。

(一) 新发展格局以构建国内统一大市场为依托, 要求上海更好地联通国内国际两个市场

新发展格局形成需要国内统一大市场作为基本的支撑条件, 降低国民经济对世界市场的过度依赖。面对复杂多变的国际形势, 国内统一大市场是形成新发展格局最可靠的战略资源, 是我国参与国际大循环的比较优势甚至是绝对优势。但相比于国外成熟市场, 国内市场分割和地方保护等现象仍然存在, 要素资源在全国范围内跨区域跨行业自由流动仍存在障碍, 土地市场、资本市场和高级劳动力市场的各项功能仍有待完善。这要求上海改变过去“全球连接强、国内连接弱”的局面, 充分考虑到两个市场不同的成熟度和结构, 着重提升对内辐射带动效应, 更好助力构建全国统一大市场, 高水平促进国内国际两个市场、两种资源联动流通, 最终形成辐射全国, 联通国际, 涵盖资金、技术、人才等各类要素的高标准多层次要素市场体系。

¹**作者简介:** 姜乾之, 经济学博士, 上海发展战略研究所副研究员。戴跃华, 上海发展战略研究所研究人员。翁毅, 上海发展战略研究所研究人员。丁博汉, 上海发展战略研究所研究人员。

(二)新发展格局以塑造国际合作与竞争新优势为方向，要求上海率先打造更高水平开放型经济新体制

构建新发展格局要坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，建设更高水平开放型经济新体制，塑造参与国际合作与竞争新优势。近年来，经济全球化遭遇逆流，产业链供应链区域化布局加强。面对经济区域化发展的新动向，实施“一带一路”倡议和加入RCEP、CPTPP等区域投资贸易协定，将成为我国畅通国际循环、培育贸易和投资新增长点的重要抓手。这要求上海对标最高标准、最好水平，率先构建更高水平开放型经济新体制，推动开放领域从制造、商贸等传统领域拓展至服务贸易、数字经济、绿色低碳等新领域，开放内容从商品要素开放为主转向制度规则开放为主，率先成为我国深度融入经济全球化的重要城市载体。这就要求上海依托临港新片区实现投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、人员从业自由、数据跨境流动安全有序，依托虹桥国际开放枢纽的国际化中央商务区和国际贸易中心新平台核心功能，推动制度开放。

(三)新发展格局以实现高水平科技自立自强为关键，要求上海成为国家自主创新策源地

构建新发展格局的本质特征是实现高水平的自立自强，必须更强调自主创新，全面加强对科技创新的部署，集合优势资源，有力有序推进关键核心技术的创新攻关。目前全球新一轮科技革命深入发展，大国间科技竞争愈发激烈，我国面临严峻的科技封锁形势，诸多“卡脖子”关键技术难题亟待破解。这要求上海自觉履行高水平科技自立自强的使命担当，在国家科技创新大局中发挥引领、集聚、辐射、控制、影响和带动等核心引擎的作用，努力成为科学新发现、技术新发明、产业新方向、发展新理念的重要策源地，聚焦基础研究能力提升和关键核心技术突破，在前沿优势领域加快形成一批基础研究和应用基础研究的原创性成果，在若干重要基础研究领域争取成为世界领跑者，在若干战略必争领域和优势领域掌握一批关键核心技术，加快建设具有全球影响力的科技创新中心。

(四)新发展格局以构筑韧性强大的产业体系为支撑，要求上海通过区域合作打造若干世界级产业集群

新发展格局要求全面优化升级产业结构，提升创新能力、竞争力和综合实力，增强供给体系的韧性。新一轮产业链重构、全球产业变革的窗口期正在到来，正在打造世界级城市群的长三角，要率先探索形成新发展格局的路径，依托现有产业基础打造更为自主自强的工业制造体系，持续增强国内产业链配套安全，塑造我国在全球产业竞争中的新优势。这要求上海充分发挥龙头带动作用，推动区域协同创新，聚焦重点领域，加快前沿产业布局，强化优势产业协作，服务传统产业升级，形成战略性新兴产业引领与传统产业数字化转型相互促进、先进制造业与现代服务业深度融合的高端产业集群，带动长三角在汽车、电子信息、高端装备、生命健康等重点领域打造若干万亿元级世界级产业集群。

(五)新发展格局以充分释放我国内需潜力为基点，要求上海率先成为消费升级新高地

新发展格局以扩大内需为战略基点，要求我国优化支持扩大内需的体制机制，加快培育完整的内需体系，释放内需潜力，发挥消费在内需中的基础性作用，持续繁荣消费市场，稳步提升消费层次。目前，国内市场规模庞大且仍处于高速增长期。2020年，全国社会消费品零售总额39万亿元，是2010年的2.5倍，全国居民人均消费支出21210元，比2010年翻了一番。新发展格局下，居民消费拉动经济增长的动力作用还需进一步加强。这要求上海依托国际消费中心城市，打造成为全球新品首发地、全球消费目的地，全面打响“上海购物”品牌，更好服务全国消费市场，激发高品质消费需求，提升高质量消费供给，增强供给和需求的适配性，与国内消费品制造业和终端消费市场联动发展度明显提升，深度提升上海消费品牌在国内的显示度，打造成为服务和引领国内消费升级的新高地。

(六)新发展格局以全面深化改革为内生动力，要求上海以制度创新打造高水平制度引领区

新发展格局要求充分发挥全面深化改革的关键作用，加快完善制度建设，推动有效市场和有为政府更好地结合，提升我国全要素生产率。上海是国家改革开放排头兵、创新发展先行者，承担着开路先锋、示范引领和突破攻坚的责任。这要求上海坚持社

社会主义市场经济体制改革方向，加快完善要素市场、营商环境、公平竞争等制度体系，推动要素市场与国际要素市场紧密衔接、与国际通行规则有效接轨。这要求上海积极加强制度创新，在浦东社会主义现代化建设引领区和自贸试验区临港新片区等形成一批制度创新成果，为国内改革提供更多可复制可推广的样板，进一步助力塑造我国发展内生动力。

二、现状和短板

上海作为我国改革开放的前沿阵地，一直以增强面向国际国内“两个扇面”的集聚和辐射能力作为城市战略方向，着力建设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。总体来看，上海对外联通较为广泛，国际流量枢纽特征显著，但贯通国内大市场的载体和平台较为欠缺，服务构建国内大市场的能力有待进一步提升。

(一) 市场主体方面，吸引外资优势明显，本土高能级、大块头的市场主体缺乏

基本现状：上海通过聚焦满足市场主体需求、便利市场主体经营，持续深化改革、加大政策支持力度等手段，不断提升对市场主体的吸引力。一是加强各类市场主体集聚。上海各类企业主体从 2015 年的 120 万户增长到 2020 年的 240 余万户，增长近一倍。二是增强对外资吸引力。上海外资企业从 2015 年的 6 万余家增长到 2020 年的 9 万余家，增长近 50%。三是总部企业数量持续攀升。上海跨国公司总部从 2015 年的 518 家增长到 2020 年的 800 余家，增长了 50%。

主要短板：上海本土市场主体能级不高。一是本土企业总部数量和影响力有待提高。2021 年，上海共有上汽、宝武、交行等 9 家企业入围《财富》世界 500 强，与北京(60 家)、东京(37 家)、纽约(17 家)和伦敦(15 家)相比仍有差距。上海上榜的企业大部分集中在第 100~300 名之间，而北京、深圳、东京、伦敦和纽约在前 50 名内均有一批企业入围。上海排名最高的是上汽(第 60 名)，而北京排名最高是国家电网(第 2 名)，深圳有平安(第 16 名)和华为(第 44 名)，排名均优于上海。中国企业联合会公布的 2021 年中国跨国公司 100 强中前 10 名全部集中在北京和深圳。二是民营企业有待壮大。在全国工商联公布的 2021 年中国民营企业 500 强中，上海有 21 家民营企业入围，不及杭州(36 家)、深圳(28 家)、苏州(26 家)、无锡(26 家)和北京(22 家)。且上海没有民营企业入围前 40 名，而深圳有 4 家民营企业入围前 10 名。

(二) 载体平台方面，平台体量尚可，内外贯通和协同能力偏弱

基本现状：近年来，上海不断完善以浦东机场为代表的运输平台、以上交所为代表的交易平台、以进博会为代表的服务平台的功能，扩大载体平台规模，打造出具有联通内外、辐射全球的功能平台体系。一是运输平台能级不断提升。上海航空客运吞吐量从 2015 年的 6000 万人次提高到 2019 年的 1.22 亿人次，增长近一倍，货运吞吐量从 2015 年的 328 万吨提高到 2019 年的 406 万吨，增长 20%。二是交易平台功能不断完善。上海证券交易所推出科创板，到 2020 年末共上市 268 家企业，加快创新资本的有效循环。上海期货交易所不断增加期货交易品种，增加了黄金、铝、铜等期权品种；拥有铜、铝、锌等 20 个期货品种及 6 个期权合约，基本覆盖工业生产所需的大宗商品。三是服务平台能级不断提升。自 2018 年首次举办进博会以来，世界 500 强及行业龙头企业连续参展比例高达 80%，累计意向成交 726.2 亿美元。2020 年第三届中国国际进口博览会的总展览面积近 36 万平方米，677 家参展商展示 411 项新技术、新产品和新服务。

主要短板：上海载体平台的内外贯通能力有待加强。一是平台的服务半径不大。上海证券交易所还没有境外企业上市，而新加坡交易所、纽约交易所和纳斯达克(NASDAQ)分别有 35%、14%和 22%的境外企业。印度国家交易所(National Stock Exchange of India)自 2018 年第一家境外公司上市以来，目前已吸引 14 家境外企业上市，包括宝洁、霍尼韦尔、辉瑞、甲骨文等一批知名跨国企业。上海载体平台对比国内平台，服务半径较窄。上海证券交易所中长三角地区的企业占比高达 42%，而深圳交易所上市企业中广东省的企业只占 24%，除了深圳(314 家)，上市企业最多的城市依次是北京(201 家)、杭州(103 家)和上海(98 家)。对比国际平台，纽约清算所承担全球 90%以上的外汇交易清算，伦敦海事仲裁协会承担全球 80%的海事仲裁。二是载体平台的内外贯通能力偏弱。2019 年上海浦东机场的国际航线数为 163 条，居全球第 25 位，仅为伦敦希思罗机场国际航线数的一半。上海港

作为全球第一大港，其国际货运中转比例只有 12.3%，与新加坡港(85%)、我国香港港(61%)和釜山港(41%)相比存在较大差距。

(三)网络体系方面，对外联系较为广泛，国内市场网络和创新网络关联较弱

基本现状：近年来，上海通过拓展企业服务半径、提升友好城市数量、扩大城市贸易网络，持续优化对内对外网络关联。上海增加了 5 个市级国际友好城市和 5 个区镇级国际友好城市。截至 2021 年 1 月 31 日，上海与全球 59 个国家的 91 个市(省、州、大区、道、府、县或区)建立了友好城市(区)关系或友好交流关系，基本覆盖主要经济体的经济首位城市以及重要港口城市，与欧美城市的网络关联尤为紧密。城市外交网络为上海企业和园区“走出去”奠定了坚实的政治和文化基础，广泛拓展了城市功能和辐射范围。

主要短板：一是国内市场网络有待加强。2020 年《财富》中国企业 500 强中的 52 家上海企业，在中国 228 个地级及以上城市设立了 1365 家分支机构，但相比北京在 293 个地级市全覆盖的市场服务网络仍有差距。与此同时，上海的市场网络主要集聚在长三角地区，网络辐射范围较窄。二是国内创新网络有待加强。根据华东师范大学中国现代城市研究中心 2017 年的测算，从联系数量看，北京在国内创新网络中与 251 个城市直接相关，而上海只与 138 个城市有创新网络关联(武汉有 121 个创新网络关联城市、杭州有 106 个创新网络关联城市)，数量仅是北京的一半左右。从联系强度¹看，上海在国内城市网络联系强度不及南京和北京，而且北京与南京的联系强度是北京与上海的 2 倍多。

(四)流量枢纽方面，国际流量优势显著，国内流量控制力和辐射力有待提升

基本现状：近年来，上海持续深化航运中心和贸易中心建设，不断发挥新消费引领作用，加快培育形成新供给、新动力，努力打造消费流量的集散地，扩大服务贸易流量，持续提升全球贸易枢纽地位。一是消费市场规模持续扩大。上海社会消费品零售总额从 2015 年的 1.1 万亿提升至 2020 年 1.59 万亿元，年均增速 7.6%，2020 年的消费规模稳居全国首位。二是货物贸易和服务贸易流量优势显著提升。上海进出口总额从 2015 年的 2.8 万亿元提高至 2020 年 3.48 万亿元，在全球城市中仅次于中国香港(折合 6.81 万亿元)和新加坡(折合 4.73 万亿元)，是纽约和东京的 2 倍左右。货物贸易流量方面，上海港集装箱吞吐量从 2015 年的 3654 万标准箱提高到 2020 年的 4350 万标准箱，连续 11 年保持全球领先地位；服务贸易流量方面，2019 年上海服务贸易进出口额 1843.8 亿美元，约占全国服务贸易进出口总额的 1/4。

主要短板：流量的整体带动性和国内控制力仍然有待提升。一是流量对经济的带动效应不强。贸易流中，上海加工贸易中超过 83%的结算仍然在境外。人员流中，2019 年上海跨境游客为 897.23 万人，境外游客人均消费 934 美元，不到纽约和伦敦境外游客消费的 1/3。二是本土市场主体对流量中的高附加值环节控制能力弱。企业咨询方面，四大会计师事务所承接了上海以及长三角地区 68%的业务；地产咨询方面，世邦魏理仕、戴德梁行、第一太平太维斯、仲量联行等企业利润率比本土地产咨询公司高出 3 倍多。三是资本流量的国内覆盖面不广。2018 年上海的 A 股上市企业 80%的投资集中在 13 个城市，而杭州 80%的投资覆盖 27 个城市，包括浙江全省、苏南以及多个新一线城市。

(五)产业集群方面，几大集群初具规模，综合竞争力、自主掌控力等方面有待提升

基本现状：近年来，上海不断强化高端产业引领功能，逐步形成以集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业集群为引领，电子信息、生命健康、汽车、高端装备、先进材料、时尚消费品六大重点产业集群为支撑的产业体系。一是不断增强产业集群规模优势。集成电路方面，上海集成电路产量稳中有增，从 2015 年的 217 亿块芯片增长到 2020 年的 288 亿块，月均产量稳定在 17 亿块左右。全球芯片设计 10 强已有 6 家在张江设立区域总部或研发中心。生物医药方面，2020 年上海生物医药产业规模超过 6000 亿元。其中，生物医药工业总产值突破 1400 亿元。人工智能方面，截至 2020 年末，上海共有人工智能重点企业 1149 家，2020 年规模以上人工智能企业累计产值达到 2246 亿元，在疫情背景下仍实现 50%左右的逆势增长。二是持续完善产业集群创新生态。集成电路产业已形成集设计、制造、封测、材料、装备及其他配套、服务于一体的完整产业链。生物医药产业已形成

覆盖从创新药研发、仿制药生产、先进医疗器械制造和现代医疗服务为主的全产业链生态圈，并在医药研发、销售和服务外包方面在国内率先开展先行先试。人工智能产业在算法设计、智能终端和各类场景应用方面全面布局，微软、亚马逊、阿里、腾讯、百度、华为等龙头企业纷纷落地，生态布局进一步完善。

主要短板：上海产业集群的国际竞争力仍有待提升，关键零部件、关键原材料和关键核心技术的自主可控性仍有待加强，与长三角其他产业集群的错位关系需进一步厘清，以更好地发挥协同作用。一是产业集群的国际竞争力有待增强。生物医药领域，上海生物医药产业集群的总规模未进入全球前 15 名，2019 年企业集聚度和创新产品种类不及波士顿的 1/3。人工智能方面，北京的人工智能独角兽企业(9 家)是上海(3 家)的 3 倍；纽约、旧金山、伦敦等城市人工智能独角兽企业总估值是上海的 8~10 倍。集成电路方面，上海中芯国际和华虹半导体未进入全球前 5 位，而三星、Intel、台积电、高通、英伟达占有全球 96%的民用市场份额以及 100%的高端专业市场份额。二是在全球产业体系中的自主可控力仍待提升。例如，集成电路产业高端光刻机领域仍受制于国外；生物医药产业关键生物原材料、药用原材料和试剂的国产化率较低；高端装备产业精密光学仪器、高精度数控机床基本依赖进口，新材料产业特种钢材、合金、碳纤维等材料的国产化率不高。三是与长三角其他城市的错位发展不够明显。生物医药方面，2020 年苏州工业园区的生物医药产业规模(1000 亿元产值)已经超过张江(850 亿元产值)，在新药创新、生物技术、外包服务等方面的产业集群优势持续增强。集成电路方面，上海与长三角其他城市的同质化竞争仍较为明显。例如，集成电路领域，无锡形成了与上海类似的产业布局，拥有 SK 海力士、华虹半导体等大型制造厂，长电科技等封测龙头企业，卓胜微、新洁能等设计公司，产业链配套逐步完备。人工智能方面，上海与杭州都明确要以打造国内数字经济重要城市为目标，在金融科技、区块链、大数据技术等方面存在同质化竞争。

表 1 长三角重点产业集群的主导城市

产业集群	主导城市
生物医药	苏州、上海、泰州
集成电路	上海、无锡、南京
人工智能	上海、杭州、合肥
汽车	上海、苏州、合肥
新材料	苏州、上海、宁波

(六)制度创设方面，自贸试验区率先探索推广，国内国际规则对接方面仍有短板

基本现状：近年来，上海坚持以提升营商环境为抓手，不断提升制度创设能力，增强制度创新影响力。一是不断丰富制度创新成果。上海自贸试验区成立 8 年多来，共有 300 余项制度创新成果复制推广到全国，率先构建起与国际通行规则接轨的制度体系，形成了外商投资负面清单、国际贸易“单一窗口”、自由贸易账户、证照分离等一批基础性制度创新。长三角一体化示范区成立以来，在规划管理、生态保护、项目管理、要素流动、公共服务和体制机制等重点领域形成了 32 项开创性的制度创新成果。二是持续扩大开放领域。浦东新区加快推动开放领域从制造业向服务业拓展、从货物贸易向服务贸易拓展。率先推出 2 批 54 项扩大开放措施，累计落地企业超过 3300 家，在外商独资公募基金、汽车制造、职业技能培训等 55 个领域实现一批全国首创项目落地。

主要短板：上海参与国家各类制度创新试点仍有空间，对接国际通行规则有待提升，全面参与各类国家战略大有可为。一是先行先试的参与度不够。例如，人民币数字化试点，上海并未在首批的 4 个试点城市中。服务贸易创新发展试点最早在 2016 年

启动，第一批为北京、天津等 15 个试点城市，并不包含上海。2017 年国家知识产权试点城市(城区)不包含上海。2017 年实施租房新政的 12 个城市中也不包含上海。二是对接国际通行规则体系仍有较大空间。资本账户开放、贸易投资便利化和自由化、知识产权保护等方面的制度创新，尚未与国际通行规则相衔接。例如，我国准备加入的 CPTPP 在服务贸易、技术贸易和数据跨境流动等重要领域提出了更高的标准，上海还有不少制度探索、创设和对接的空间。三是全面融入国家战略仍待加强。除长三角一体化、长江经济带发展外，京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设和黄河流域生态保护等也是重大的国家战略。作为国内大循环中心节点，上海必须在这些重大国家战略上提供更好服务与支持。

三、思路和原则

(一) 指导思想

构建新发展格局，既是未来 5 年上海承担的重大使命，也是上海发展面临的最大机遇。积极拓展服务融入新发展格局的战略视野，全面认识国内国际两个市场的新变化、新趋势，平衡、统筹国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接两大功能。以提升对内对外开放两个扇面枢纽能级为主线，为畅通国内大循环提供更高水平的科技和制度供给，坚持内外联动、以内促外，推动国内国际双循环的双向贯通和有机链接。以自主改革创新为内生动力，促进更高水平开放，实现更高质量发展，形成双循环核心动力源。以结构调整和空间重塑为依托，更好地支撑国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的功能发挥。

(二) 战略原则

1. 坚持“补短板”和“拉长板”相结合

在构建新发展格局的过程中，上海要深刻把握新发展格局的战略内涵，充分认识国内大循环的主体地位，高度重视、有效应对经济首位度下降、国内影响力减弱等现实挑战，增强“补短板”的战略主动性，通过系统性自主改革创新，加快打造国内大循环中心节点。同时，上海也要尊重自身发展的历史逻辑，不断赋予开放“最大优势”新的内涵。在发挥对外枢纽通道作用的同时，塑造国内国际双向规则对接功能，实现从对外开放门户枢纽向国内国际双循环战略链接的转型。

2. 坚持比较优势和竞争优势相结合

在构建新发展格局的过程中，上海要继续巩固、发挥区位、人才、资金等资源禀赋方面的比较优势，增强服务构建新发展格局的能力，特别是要通过强化科技策源、深化自主改革、实施更高水平开放，塑造对内对外合作与竞争的新优势，持续推进新旧两种优势的彼此赋能、相互促进。

3. 坚持合作共享和投资共赢相结合

在构建新发展格局的过程中，上海要充分发挥“有为政府”作用，贯彻合作共享理念，在国内合作、对外开放的关键领域、重点区域，深入对接、主动作为。同时，在合作模式上，要充分发挥“有效市场”作用，更多依靠不同市场主体之间的抱团协作，更多采用投资共赢的合作模式；要充分发挥上海优势，持续输出上海理念、技术、资本和治理模式，与合作方共创共享新发展红利。

4. 坚持对内示范和对外开放相结合

在构建新发展格局的过程中，上海要成为先进制度的重要策源地。率先探索适合我国国情、对接国际标准的制度体系，为相关制度在国内其他地区落地创造有利条件，成为对内的制度示范高地。同时，要敢为天下先，在全球经济治理的前沿领域开展探

索，力争形成能够代表中国参与全球规则创设的“上海方案”。

5. 坚持践行国家战略与凸显上海特点相结合

在构建新发展格局的过程中，上海要实施战略聚焦，有所为有所不为。在攻克构建新发展格局的重点难点问题上，有所担当、有所作为、有所建树，在实践中确立上海在新发展格局中的独特地位。同时，要增强战略主动性，在自身具有独特优势的领域，主动担当、自我加压，争取承担新的战略使命，实现城市功能和地位新的跃迁。

6. 坚持平台移植和内生创新相结合

在构建新发展格局的过程中，上海要统筹“移植平台型”与“内生创新型”两种发展逻辑。一方面，做强成为具资源配置能力的平台型功能，优化高端要素流动性，持续增强城市对优质市场主体的容纳度。另一方面，塑造具有强劲内生发展动力的创新型动能，重视培养内生动力，留出足够空间、提供足够的制度支撑，持续提升创新产业的成长性和根植性。

四、对策和抓手

未来5年，上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接，应重点围绕市场主体、平台载体、网络体系、产业集群、流量枢纽、制度创设六大抓手，实施20项行动计划。

(一) 打造国内大循环中心节点的赋能计划

1. 实施本土新型总部培育计划

聚焦新一代信息技术、人工智能、智能装备、生物医药、新能源智能汽车等高精尖产业领域，培育一批掌握尖端技术、核心技术和关键技术的本土创新型总部企业。研究制定鼓励高精尖产业创新型总部相关政策，支持创新型总部企业积极对接国家科技重大专项、重点研发计划等国家重大科技项目。鼓励高精尖产业创新型总部企业在技术研发、标准制定、绿色发展等领域先行先试。建立本土创新型总部上市后后备企业资源库，集中筛选出一批高精尖产业创新型总部，推动其登陆科创板。

2. 实施目标央企总部引进计划

将央企总部分为已入驻、在谈和意向对接3类，从中筛选与上海战略性新兴产业和高端服务业契合度较高的央企作为重点对接的目标企业。为央企量身定制项目投资建议书，吸引央企产业链关键环节、关键要素投资布局。增设“央企服务办公室”，其主要职责是拟定并推进落实服务央企的有关政策；负责与央企总部沟通联系，建立相关制度与工作机制；组织协调各区、各部门有关服务事项，做好引进央企总部财政扶持奖励、办公用房、高层次人才落户、医疗、子女教育等一系列配套服务工作；协调央企有关重大项目规划与建设，参与协调央企与上海国有企业合作和重组工作，促进重大项目落地。

3. 实施新生代企业家培育与引进计划

借鉴国内外行之有效的企业家培育和引进制度，实施“新生代企业家培育工程”，加大对优秀新生代企业家的培育和引进力度。一方面，要向外借助资源。创新教育培训形式，定期组织集中性“走出去”教育培训活动。例如，与著名高等院校和培训机构合办短期培训班，组织专题讲座、高端论坛、实地考察等活动。另一方面，向内挖掘资源。深化新生代企业家创业创新导师团机制，打造新生代商学院平台，积极吸纳更多的资深专家、实践专家加入导师团队队伍。

4. 实施新经济载体平台打造计划

数字经济领域，从提供数字经济基础设施着手，建立和完善以5G通信网络、互联网、云计算等为代表的数字技术基础设施，打造多领域集成的城市智慧运行的数字化支撑协同平台。绿色经济领域，推进全国碳排放交易系统建设，进一步完善碳交易市场，争取开展国家气候投融资试点。

5. 实施上海大都市圈辐射力提升计划

按照“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利”的要求，积极优化“五个新城”发展战略，把“五个新城”建设为上海大都市圈中具有辐射带动作用的独立综合性节点城市，进而融入长三角区域城市网络。以临沪地区为突破口促进同城化发展，鼓励支持嘉定—昆山—太仓、金山—平湖、枫泾—嘉善等跨省市城镇合作，推进嘉定安亭—青浦白鹤—苏州花桥等跨省城镇圈协调发展，实现功能布局融合和公共服务资源共建共享。

6. 实施国内重点城市合作共赢计划

以国家对口合作、落实政府间协议、推进友好城市工作为契机，制定相关管理规范，利用专题会议、联络员会议等，形成研究决策区域合作、服务企业工作的制度性安排，借鉴进博会办会理念，在现有“对口帮扶地区特色商品展销会”基础上，联合全国各地社会资本、商会企业，搭建集展示、对接、洽谈、合作、转化功能于一体的城市间产业合作功能性平台，引导上海优势企业拓展国内市场，鼓励上海在外商会和社会组织积极参与跨区域投资合作。

7. 实施高水平基础研究计划

优化国家实验室组建和运行，助力国家战略科技力量建设，建立以目标定任务、以任务配资源的科研管理机制，试点“负面清单”等新模式，赋予国家实验室更大经费使用权和资源调动权等。集聚世界一流水平的科研机构，发挥李政道研究所、上海量子科学研究中心、上海清华国际创新中心、期智研究院、浙江大学上海高等研究院等研究机构的平台和示范作用，支持国内外领先科研机构和研究型大学在沪设立研究机构。

8. 实施国家重大区域战略协同计划

加强同京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长江流域经济带发展等战略协作，积极参与西部大开发、东北老工业基地振兴等。建设“一带一路”投融资中心，为企业“走出去”提供综合性跨境金融支持，支持新开发银行与“一带一路”沿线国家和地区加大投融资领域的战略合作。

9. 实施国际消费中心城市赋能内需市场计划

打造面向全球的消费市场，增强对全球资源的集聚和辐射能力，丰富市场层次，汇聚全球品牌，提升供给质量。加快推动服务消费升级，扩大健康消费、促进信息消费、丰富体验消费。大力发展首发经济、品牌经济、免退税经济和夜间经济等，增加高端消费供给，打造全球新品首发地。以建设国际贸易中心助推国际消费城市建设，更有效地整合自身与长三角地区旅游资源，进一步提升城市能级与综合竞争力。

10. 实施交易平台服务半径提高计划

积极优化上海技术交易所的功能，探索便利化、高效率的跨境技术交易体系。健全要素市场化交易平台，以公共资源“一网

交易”改革为突破口，促进要素市场化配置，推动上海联合产权交易所向全要素、多领域资源配置与流转平台升级，鼓励各类所有制企业投资并购进场交易。推动区域内公共资源交易平台互联共享，建设长三角产权交易共同市场。

11. 实施高端产业集群补链固链强链计划

协同实施长三角地区产业基础再造工程，打造自主可控、安全可靠的产业链和供应链，推动长三角产业链融合发展，促进产业资源跨区域的流动融合，实现区域产业链的安全自主可控。开展产业链薄弱环节全球招商，吸引重点企业来沪投资，实现供应链本地化。鼓励品牌园区输出管理标准和品牌，依托产业集群区域品牌建设，引导集群内企业标准协调、创新协同、业务协作、资源共享，发挥龙头企业带动作用，推动产业链提质升级。

(二) 优化国内国际双循环战略链接的增能计划

1. 实施上海“全球服务商”计划

持续引进 GaWC² 名录中的全球服务机构及专业服务各细分领域龙头企业组织，鼓励跨国公司设立地区总部、投资性公司和研发中心等功能性机构；探索专业服务的“发展共同体”模式，为国内外企业布局全球提供全套优质解决方案。探索成立“企业国际化事务局”（NGO），招聘具有海外投资和项目经验的高层次人才担任管理岗位，共同研究和协调处理企业“走出去”中遇到的问题，帮助“走出去”企业规避风险，实现更快发展。同时，在全球主要城市设立办公室，帮助“走出去”企业熟悉当地投资环境，并吸引当地企业到上海投资。

2. 实施上海城市平台国内外联通性增强计划

进一步拓展进博会贸易“6+365”交易服务平台功能，集聚一批高能级跨境电商龙头企业和上下游产业链企业，开展进口服务、实体交易、仓储物流、数字贸易、展销场馆等全渠道、多环节的全球合作对接。深化外高桥国家级进口贸易创新示范区建设，做强一批功能性、专业化贸易平台，形成集商品进口、保税仓储、分拨配送、展示销售、零售推广及售后服务等于一体的贸易服务链。围绕虹桥交通枢纽、浦东机场等主要节点，形成多层次、通勤式、快速化的轨道交通网络，构建两小时可达长三角主要城市的通勤圈。

3. 实施东盟城市伙伴计划

针对目前东盟已成为我国最大贸易伙伴的现状，用好用足 RCEP 规则，依托上海自贸试验区与海关特殊监管区域的统筹发展，推动与东盟城市在业务互通、数据交互、监管互认等方面的国际交流合作。一方面，对接 RCEP 原产地累计规则，改革原产地签证模式，在自贸试验区内实施经核准原产地自主声明制度，推动区内企业扩大东盟出口。另一方面，加强与新加坡、日本、韩国等发达国家在研发领域的合作，引导企业以开拓境外市场、引进关键技术、建立研发机构等模式，优化产业链供应链布局，提升产业发展能级。

4. 实施全球创新服务网络计划

发挥上海科技服务优势，提升上海创业孵化、技术转移、知识产权、科技金融等领域的国际化、专业化服务能级。搭建跨境技术贸易平台，打造全球创新技术的交易网络，支持创新成果跨境转化孵化，破除技术跨境流动在监管和融资等方面的障碍，促进跨境技术交易结算便利化。鼓励国际科技组织、跨国研发机构、创新服务机构设立创新平台、孵化器和分支机构。吸引全球风险投资机构落地，支持初创科技企业发展。

5. 实施大宗商品定价权提升计划

增强铜、钢材等优势品种定价权，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”沿线国家和地区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，力争推出成品油期货、天然气期货等产品，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，更好地发挥引导全球主要大宗商品价格走势的指挥棒作用。

6. 实施 CPTPP 核心议题标准衔接计划

对标 CPTPP 核心议题，推进高水平国际经贸规则压力测试。根据 CPTPP 条款接受难易度，在上海自贸试验区临港新片区循序渐进推进改革试验。在金融服务领域，允许境外主体跨境提供保险服务、投资组合管理、中介及附属金融服务、金融数据和信息流动等服务。在跨境电商、跨国法律服务等领域，优化对非商业存在提供服务的管理限制。

7. 实施聚焦服务贸易开放计划

深化服务贸易扩大开放，争取先行试点跨境服务贸易负面清单，积极扩大信息技术、商务服务、金融保险、研发设计、文化等服务出口规模，推动技术进口方式和来源地多元化。加快建设数字贸易跨境服务集聚区，认定一批国家数字服务出口基地。加快建设国家文化出口基地、中医药服务出口基地。推动传统服务贸易转型升级，立足提升服务质量和数字化水平，增强旅游、交通运输、建筑等传统服务出口能力。创新服务外包发展模式，推动服务外包与高端制造、生产性服务业融合发展，加快发展一批拥有自主知识产权、自主品牌的服务产品。

8. 实施全球一流营商环境计划

聚焦纳税服务、金融服务、法治保障等领域，统筹推进制度创新、资源整合和流程再造，打通政策落地“最后一公里”，持续优化营商环境。在投资管理、竞争中立、知识产权保护等领域先行先试。向更大地域范围、更多行业领域推广“一业一证”改革试点，建立完善“一证准营”的行业综合许可制度。贯彻实施《民法典》《外商投资法》等法律法规，依法保护市场主体的各类产权，营造公平竞争的法治环境。加快推进中国(上海)知识产权保护中心建设，实现重点领域知识产权快速审查、快速确权、快速维权。

9. 实施全球人才高地计划

通过欧美同学会等社团组织，协助建立全球城市留学人才以及华裔人才联系网络，建立线上线下相结合的海外人才数据库。积极对接世界知名猎头公司的全球网络，使得政府人才寻访工作更为高效。创设政府猎头服务平台，吸引国际著名猎头公司和本土知名猎头公司，加强组织、人事和产业系统驻外联络部门力量，打造全方位、专业化、职业化的人才中介体系，构建国际一流人才搜寻和吸引枢纽。

参考文献:

[1]姜玉砚. 构建以内循环为主体的“双循环经济发展新格局”[J]. 理论探索, 2021(1).

[2]黎峰. 国内国际双循环: 理论框架与中国实践[J]. 财经研究, 2021(4).

-
- [3]朱民, 郑重阳. 关于相互促进的国内国际双循环思考[J]. 经济与管理研究, 2021(1).
- [4]李锋, 等. 上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的切入口和发力点[J]. 科学发展, 2021(3).
- [5]李培鑫, 等. 上海服务构建双循环新发展格局的内涵、路径和对策[J]. 科学发展, 2021(4).
- [6]常亚杰. 上海在双循环发展战略中的功能与路径选择[J]. 科学发展, 2021(4).
- [7]范欣, 蔡孟玉. “双循环”新发展格局的内在逻辑与实现路径[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(3).
- [8]石明明. 论“双循环”中如何发挥消费的基础性作用. 商业经济与管理[J], 2021(4).
- [9]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二零三五年远景目标的建议[N]. 人民日报, 2020-11-04.
- [10]裴长洪, 刘斌. 中国开放型经济学: 构建阐释中国开放成就的经济理论[J]. 中国社会科学, 2020(2).

注释:

1 联系强度指两地有合作关系的主体数量(主要包括高校和企业)。

2 全球化与世界级城市研究小组与网络。