
新时期上海发挥投资对稳增长的关键作用研究

汪曾涛¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：进入新发展阶段，在新冠肺炎疫情反复冲击与外部环境持续弱化的双重压力下，投资的重要性更加突显，但它绝非在经济下行期间刺激经济增长、逆周期调节的“特效药”，而更应成为中长期经济结构调整、新旧动能转换的“助推器”。上海在逆周期调节的过程中实现经济高质量发展，要进一步发挥投资的关键引领作用，通过政策引导和机制创新，激活市场投资，完善政府投资，推动重点领域、重点区域、重点行业投资稳定增长和结构优化。

【关键词】：上海投资；稳增长；结构优化

投资是影响经济增长和结构调整的先导性因素，是扩大内需、启动消费、促进转型的重要抓手，且相对于消费和进出口更易于调节，特别是在新冠疫情和外部环境的双重冲击下，投资对经济稳增长与经济结构调整的重要性进一步突显。新发展阶段，上海在逆周期调节的过程中实现经济高质量发展，要进一步发挥投资的关键引领作用，通过政策引导和机制创新，激活市场投资，完善政府投资，推动重点领域、重点区域、重点行业投资稳定增长和结构优化。

一、上海投资发展呈现新特征

投资是经济增长的重要动力，浦东开发开放以来，上海经济增长投资驱动特征明显，在经济发展不同阶段，由于投资发展环境和发展条件不同，投资在总量、结构和内涵方面，呈现鲜明的阶段性特征。

（一）投资阶段新变化，进入升级引领阶段

回顾改革开放 40 多年的经济发展历程，上海固定资产投资大致经历了 5 个阶段，投资周期对经济周期具有同向性和先导性，投资增长率和经济增长率的变化趋势基本一致，投资周期一般领先经济周期 1~2 年左右。

第一个阶段：起步恢复阶段（1978—1989 年）。改革开放释放的强大动力促进了上海投资快速恢复和稳步增长。这一阶段全社会固定资产投资年平均增速为 23%，但呈现较大的波动性，1983 年曾出现 6.5% 的个位数增长，1989 年首次出现改革开放以来的负增长（-12.4%），但其他年份增速均保持在 20% 以上。投资率从 1978 年的 17.6% 上升到 1989 年的 50.5%。投资对经济增长的贡献率平均达到 64.2%。

第二个阶段：快速增长阶段（1990—1999 年）。在浦东开发开放的带动下，上海经济开始强势增长，投资也出现了高速增长，投资驱动特征明显。这一阶段全社会固定资产投资年平均增速为 24.1%，是改革开放以来投资增长最快的时期，尤其在亚洲金融危机之前，全社会固定资产投资平均增速接近 40%，并且在 1993、1994 年分别出现 83% 和 71.8% 的超高速增长。投资率自 1990 年之后总体呈迅速上升态势，于 1996 年达到 66.2% 历史高峰。1992—1996 年连续 5 年投资对经济增长贡献率超过 80%。受到 1997 年亚洲金融危机影响，上海投资率在 1997 年后回落明显，全社会固定资产投资率 1997—1999 年连续 3 年出现负增长。

¹ 作者简介：汪曾涛，经济学博士，上海市发展改革研究院经济研究所副所长，高级经济师。

第三个阶段：平稳增长阶段(2000—2009年)。亚洲金融危机后，上海投资率开始逐步恢复，进入平稳增长新阶段，但总体增速与前两个阶段相比明显放缓，投资率和投资贡献率逐步下降。这一阶段全社会固定资产投资率年平均增速为11%。投资率由前一阶段66.2%(1996年)的历史高位回落到2009年的45%(上海投资率下降符合经济发展客观规律，同时与国际比较，上海投资率水平仍高于发达经济体相同经济发展阶段的水平)，相应地消费率则不断上升，2011年达到56.4%，消费贡献率上升到70%以上，成为拉动经济增长的第一动力。

第四个阶段：结构调整阶段(2010—2019年)。受2008年全球金融危机和自身结构调整影响，上海投资率出现明显回落，2010年全社会固定资产投资率增速下降为0.8%，2011年继续下降至0.3%。2008年全球金融危机后，上海投资演变不仅受国内宏观经济形势的影响，同时也反映了上海经济发展阶段和自身基础条件，总体增速与前3个阶段相比明显放缓，投资率和投资贡献率逐步下降。这一阶段全社会固定资产投资率年平均增速为4.8%。投资率大部分年份低于40%。此阶段上海工业投资经历了断崖式下滑和探底回稳历程，投资结构逐步调整，技改投资、软投资、高科技投资占比不断提升，新旧动能转换提速。

第五个阶段：升级引领阶段(2020年至今)。受疫情冲击影响，上海投资率再次出现大幅波动，并成为稳增长的重要抓手，2020年全社会固定资产投资总额比上年增长10.3%，是2008年以来首次实现年度两位数增长，2021年继续保持快速增长，增速为8%。疫情后上海工业投资、“五个新城”投资、新基建投资、重大项目投资增长明显，新旧动能转换进一步提速。

(二) 投资结构新变化，呈现“四个转向”

从领域分布看，从三大投资齐头并进转为房地产开发投资占据主导。2010年之前，工业投资、房地产开发投资和基础设施投资基本相当(2007年三者比例为32：30：30，其他年份大多如此)，但至2010年之后，房地产领域投资发展迅速，占比一路提升，工业、房地产、基础设施投资比例调整为2021年的18：53：19。工业投资成为2018—2021年固定资产投资增长的亮点，2008年以来上海工业投资增长走出了V型曲线，在经历了8年的零增长或负增长后，于2015年触底、2016年回升、2018年进入两位数增长、2019—2021年持续高位，而相应房地产投资增速相对放缓，上海投资结构优化趋势有所显现(图1)。

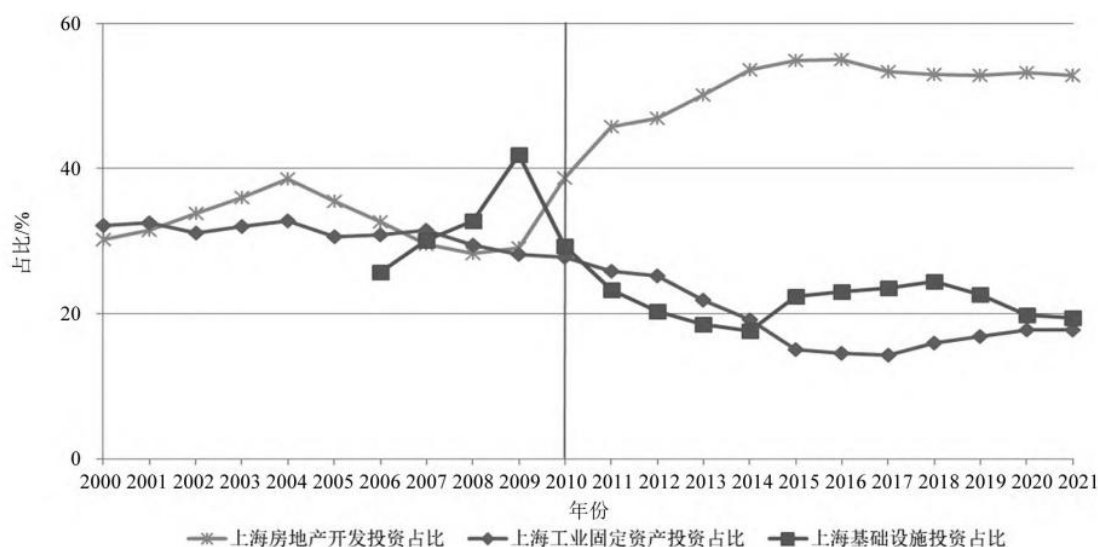


图1 2000—2021年上海三大领域投资占比

资料来源：Wind 资讯、上海市统计局。

从三次产业结构看，从二产快速下滑转为企稳回升。在上海形成以服务经济为主的产业结构的过程中，不断加大对第三产

业的投资,进一步推动投资结构的转型,第二产业、第三产业投资比例从1990年的59:40调整为2017年的14:86,第三产业投资成为全社会固定资产投资的绝对主力,但从2018—2021年开始,第二产业比重开始企稳回升,在汽车制造、电子信息、生物医药和战略性新兴产业投资的带动下,第二产业投资重拾升势。

从所有制结构看,投资主体从国资为主转向民资、外资为主。上海投资主体日趋多元化,国资投资比重逐步下降(从1978年的85.4%下降到2019年的29.8%),民间投资比重持续上升(从1990年的15.3%上升到2021年的32.8%^②),外商及港澳台投资比重从1993年的9.4%上升到2021年的13.4%。国资投资在基础设施、公共服务和垄断行业仍占绝对主体,民间投资在制造业、批发零售、住宿餐饮、房地产等一般竞争性行业中占据投资主体地位,尤其是一般制造业和房地产业民间投资最为集中。

从区域结构看,投资从中心城区转向郊区和重点区域。随着上海郊区新城建设加快推进和重大项目向郊区倾斜,投资重心从中心城区转向郊区,并成为郊区经济增长的重要引擎。2020年,郊区以及浦东新区固定资产投资占全市的74.3%,比2016年提升7.4个百分点,其中静安区下降明显,奉贤、青浦、宝山、金山、崇明等区显著提升(图2)。

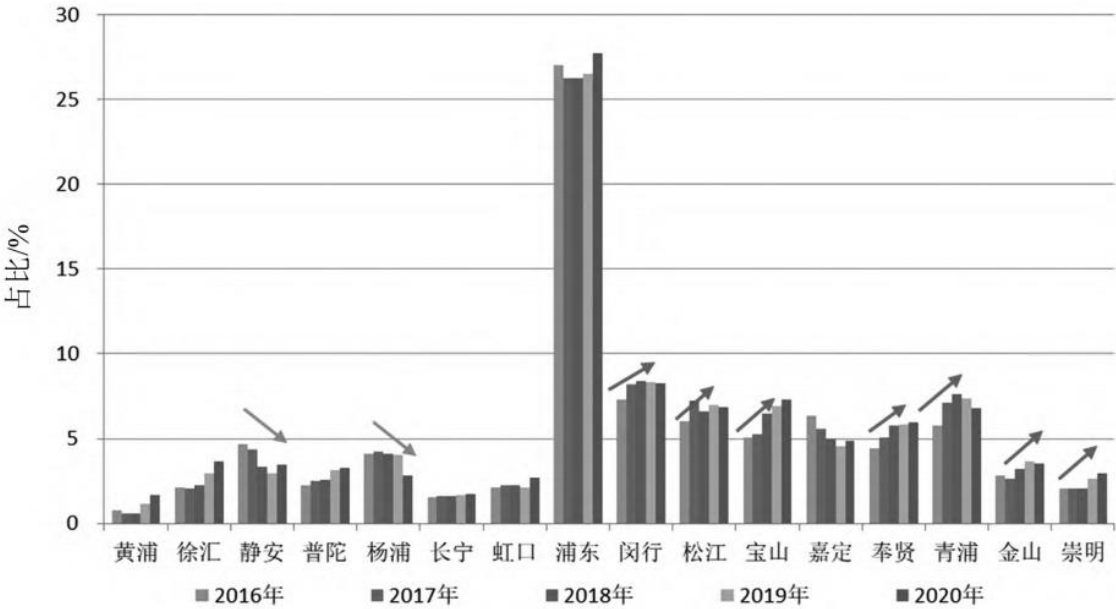


图2 2016—2020年上海各区固定资产投资占全市比重

资料来源:Wind资讯、上海市统计局。

(三)投资内涵新变化,表现为“三个上升”

一是技改投资上升。2021年上海工业技改投资约占工业固定资产投资的65%,比2005年提升25.9个百分点。技改投资比重上升,一方面是因为企业的发展更多依赖技术进步,自动化、智能化改造逐渐成为技术改造主要方向;另一方面,也是由于上海可用于工业投资发展的工业用地储备日趋紧张,工业企业拿地新建投资占比下降。

二是对外投资上升。上海企业市外投资日益增多,调研发现,近年来不少市内大企业集团新增的投资多投向市外,体现了服务全国的功能;同时海外投资稳步发展,对外投资规模持续处于全国领先地位,从2002年的1.3亿美元提升到2021年的196.2亿美元,居全国城市第1位。

² ①投资比重均根据2018年规模和2019—2021年增速推算。

三是软投入上升。企业对硬件投入逐步减少,投资重心向研发、数字化改造、人力资本等方向转变,上海研发经费支出增速大幅高于固定资产投资增速和 GDP 增速,相当于 GDP 的比例从 1990 年的 1.3% 提高到 2021 年的 4.5%,并长期高于全国。

二、投资对经济增长支撑的经济分析

一般来说,投资对经济增长会产生两个方面的影响,即投资对于经济增长的供给效应和需求效应。投资的供给效应主要是指投资能增加有效供给,作为生产要素促进国民经济的增长;投资的需求效应则是指投资作为一种需求,对国民经济增长产生即时的强大的拉动作用。纵观世界各国经济发展历程,投资均在其中发挥了重要作用,投资不仅是经济增长的重要支撑,也是引领一国或地区经济转型的重要因素,适度的投资强度和合理的投资方向与投资结构在某种程度上成为决定经济转型方向、转型进程和转型成效的关键。

(一) 投资对经济增长支撑作用经验分析

一是投资波动与经济波动关联紧密。从各国 GDP 增速与投资增速的变化趋势看,两者呈现同步波动趋势,且投资波动幅度要高于 GDP 波动幅度。特别是在经济危机时期,投资的波动更为剧烈,且投资化解危机的短期效应十分明显(在每次经济危机从衰退到复苏的 V 型反转期,投资呈现明显的反转特征,在经济增速最低点之后,投资都有一个非常明显的增长,显著的例子就是日本)。这也从某个侧面佐证了世界各国在经济危机发生后均会出台明显的投资刺激政策的事实,来防止经济下滑,实现快速复苏。经济起飞阶段,投资驱动特征明显。例如,新加坡、韩国在人均 GDP 达到 5000 美元之前,投资率呈现明显的上升趋势。

二是从经济长周期看,投资率总体呈现下降趋势,但在人均 GDP 跨越 2 万美元前后,投资率相对稳定。从世界主要国家投资变化的长期趋势看,普遍存在投资率下降的趋势,如新加坡、韩国、日本、德国等;但在人均 GDP 跨越 2 万美元前后,投资率相对稳定,其中新加坡、韩国、日本的投资率稳定在 30% 左右的水平,德国的投资率稳定在 20% 左右的水平。

三是投资结构调整对经济结构转型至关重要。国际经验表明,投资结构先转型,然后是经济结构转型。在转型期,世界各国往往通过投资重点领域的转换来带动产业结构调整,引领未来新兴产业培育和发展。例如,1980 年代初以来,德国新兴部门与技术密集产业的投资快速上升,其中尤为突出的是机器制造业,1989 年其企业投资比 1982 年增长 66%。如“二战”后,美国把投资重点放在发展资本集约型产业上,钢铁、汽车和机电等成为支柱产业;1970 年代,又转移到技术集约型产业,如航空航天、计算机和新材料等高新技术产业;^③到 1990 年代,美国加快发展信息产业,加强了信息产业与其他产业的融合。这些都是投资转型引领经济结构转型的成功典范。投资结构转型直接影响经济结构转型成败。经济阶段发生变化,投资结构没有相应调整,将直接影响产业升级和经济转型,并可能导致经济停滞不前。例如,日本 1990 年代后的刺激经济计划,基本上还是延续了扩大公共投资规模的经济政策,继续加大基础设施领域的投资,这一方面导致对生产性投资的挤出效应,另一方面加重了公共财政的负担(2000 年,日本国家和地方的长期债务余额达到 645 万亿日元,相当于日本当年 GDP 的 129%,创下当时的历史新高),以至于日本至今仍未走出经济衰退的泥潭。^④

(二) 上海投资对经济增长支撑作用分析

上海投资对经济支撑作用从两方面进行考察:一方面,投资作为资本形成,是 GDP 核算支出法中的重要组成部分(以投资率表示),形成对经济增长的支撑。上海投资率变化(资本形成占 GDP 的比重)与经济增长具有密切的联系,1992 年以来上海投资率逐步上升,1996 年达到 67.5% 的历史高峰,此后开始逐步下降,2010 年降至 30% 以下,2017 年进一步降至 24% (图 3)。同期消费率上升,经济增长对投资拉动的依赖逐步减少,消费成为拉动经济增长的第一动力。与国际比较,上海投资率水平与发达经济体相同经济发展阶段的水平基本相当(美国、日本、新加坡、中国香港在人均 GDP 从 3 万美元阶段时的平均投资率一般为 20%~

³ ①王杰卫、王焘郁.《加入 WTO 对我国汽车工业的影响及对策》,原载《河北企业》,2009 年第 8 期,第 59 页。

⁴ ②庞德良、于林英.《战后日本公共投资存在的问题及改革方向》,原载《现代日本经济》,2008 年第 2 期,第 31-35 页。

30%),但投资率都呈下降趋势(在人均 GDP 从 1 万美元到 2 万美元阶段,美国投资率从 22%下降到 18.7%,日本从 31%下降到 28.4%,新加坡从 33.6%下降到 32.3%,中国香港从 28.3%下降到 27.1%),2020 年疫情之下有所回升。

表 1 主要国家人均 GDP 不同阶段的投资率及消费率 单位: %

国家	指标	人均 GDP 1 万美元以下	人均 GDP 1 万~2 万美元	人均 GDP 2 万~3 万美元	人均 GDP 3 万~4 万美元	人均 GDP 4 万美元以上
日本	年份	(1970—1980)	(1981—1986)	(1987—1991)	(1992—2008)	(2009—2020)
	平均投资率	36.1	30.8	33.3	28.4	24.5
	平均消费率	63.4	67.2	65.0	70.2	75.8
韩国	年份	(1960—1993)	(1994—2005)	(2006—2016)	(2017—2020)	—
	平均投资率	28.5	33.3	31.4	31.8	—
	平均消费率	76.4	64.2	65.4	64.3	—
新加坡	年份	(1960—1988)	(1989—1993)	(1994—2005)	(2006—2009)	(2010—2020)
	平均投资率	33.3	35.3	29.5	25.7	26.8
	平均消费率	73.4	53.4	52.1	48.3	46.2
德国	年份	(1970—1985)	(1986—1989)	(1990—1994)	(1995—2006)	(2007—2020)
	平均投资率	26.4	23.1	24.5	22.3	20.6
	平均消费率	77.9	77.7	75.7	75.2	73.2

资料来源:世界银行数据库。

表 2 主要国家投资率变化情况

国家	美国	日本	韩国	新加坡	澳大利亚	英国	德国
投资率/%	22.79	36.08	28.52	33.34	30.48	23.45	27.75
1 万~2 万美元	23.88	30.75	33.76	35.28	26.87	21.29	24.29
前 10 年平均	23.84	31.77	32.75	37.09	26.54	21.61	23.72

前 5 年平均	23.47	30.35	31.76	35.28	24.73	19.83	23.10
人均 2 万美元当年	23.62	30.94	32.70	32.91	26.05	18.63	24.65
超 2 万美元的年份	1987	1987	2006	1994	1995	1995	1990
后 5 年平均	21.41	33.63	31.81	34.25	25.60	18.45	24.35
后 10 年平均	21.41	31.91	30.66	29.92	25.67	18.08	23.80
2 万~3 万美元	21.30	33.91	30.70	29.16	25.25	18.36	24.50
大于 3 万美元	21.44	25.79	30.18	27.14	26.78	16.90	20.78

资料来源：世界银行数据库。

另一方面，投资作为资本投入，是上海经济增长的重要源泉之一，近年来上海投资对经济增长的贡献逐步回落，但仍是重要动力。上海经济 30 年的较快经济增长基本上维持着以增量投入实现规模扩张的模式，这种模式在经济发展初期有其必然性，如 1979—1991 年资本投入对经济增长贡献率较高，平均为 60.0%，随后总体上呈现下降趋势，2001—2007 贡献率达到 40.6% 的低点，但金融危机后资本贡献呈现一定上升趋势，2008 年以后至今均超过 50%，仍是经济发展的主力。2020 年新冠肺炎疫情对经济形成重大冲击，投资再次成为经济增长的重要支撑，2021—2022 年投资高速增长，带来“十四五”投资贡献率较“十三五”不降反升，并引领新一轮结构升级。

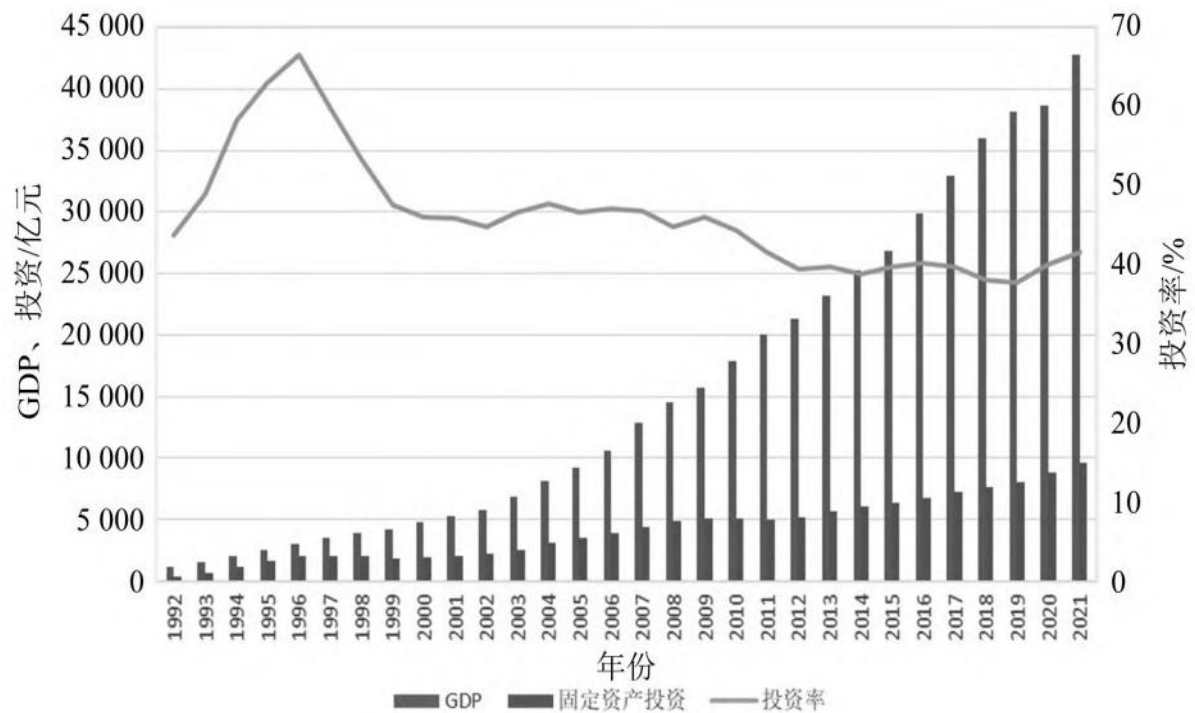


图 3 1992—2021 年上海 GDP、固定资产投资规模及投资率

注：2018 年及以后上海统计局不再公布 GDP 支出法数据，数据为预测数。

资料来源：Wind 资讯。

表 3 上海经济增长的要素贡献分析 单位：%

年 份	增速				拉动 GDP			贡献率		
	GDP	资本	劳动	TFP	资本	劳动	TFP	资本	劳动	TFP
1979—2016	9.7	10.9	1.3	4.0	5.0	0.7	4.0	51.5	7.3	41.2
1979—1991	7.4	9.6	1.1	2.4	4.5	0.6	2.4	60.0	7.9	32.2
1992—2000	12.9	14.5	0.3	6.0	6.7	0.2	6.0	52.1	1.4	46.6
2001—2007	12.4	11.0	3.2	5.6	5.1	1.7	5.6	41.0	13.7	45.3
2008—2016	8.0	9.0	1.2	3.2	4.2	0.7	3.2	51.8	8.2	40.0
2017—2020	6.6	7.5	0.0	3.1	3.5	0.0	3.1	52.6	0.4	47.0
2021—2025	5.5	5.6	-0.2	2.4	2.9	-0.1	2.6	53.5	-1.5	48.1

资料来源：世界银行数据库。

三、上海发挥投资稳增长作用的关键领域

进入新发展阶段，在新冠肺炎疫情反复冲击与外部环境持续弱化的双重压力下，投资的重要性更加突显，但它绝非在经济下行期间刺激经济增长、逆周期调节的“特效药”，而更应着眼长远，成为中长期经济结构调整、新旧动能转换的“助推器”。建议重点在以下领域发力：

（一）聚焦新基建投资，助推经济增长动能转换

当前产业发展与城市管理的数字化、智能化改造步伐加快，数字经济、人工智能、大数据、云计算、物联网等领域拥有者广阔的发展前景，并相继成为政策和投资的热点，而这些新兴科技的产业化，无疑都需要一套新型基础设施的强大支撑。加快新型基础设施建设，将有利于发展数字经济为代表的经济新动能，并推动传统产业的数字化转型。

制约因素：一是技术不确定性与高风险。新基建具有高技术、高风险、高收益特点，其所依赖的 5G、人工智能、区块链、云计算等新一代信息技术大部分更新速度快、迭代周期短，而基站设施、数据中心等新型基础设施前期投入大、资金回收慢，投资不确定性风险较大，如果决策失误，即有可能面临“未使用已落后”的尴尬局面，不仅面临巨额资金损失和债务负担，而且可能会因此丧失发展先机。二是供给模式待突破。新基础设施是一种较高风险的准公共物品，其外溢性决定了无法完全依靠市场力量来提供，但由于政府对技术不确定性和高风险的敏感度较差，也无法像传统基础设施一样，完全由政府提供，仅充当融资和投资者的角色。新基础设施的供给模式中，政府需要通过消除相关领域发展的体制性障碍，协调新基建和新产业的互动发展，形成政府、企业、第三方的多元协同共建模式。三是融资模式待创新。新基建由于项目形式更多样、范围更广泛、规模更分散、技术更高端，其投融资方式具有明显独特性和市场化属性，而这与我国传统基础设施建设投资多以政府购买、财政支出为主体的融资体系不相适应，新基建的巨额资金需求必须依赖投融资模式的不断优化创新。

相关建议：一是激励多元主体参与新型基础设施建设。上海长期形成了以政府财政投资为绝对主体的基础设施供给体系，仅在少数领域的个别项目以特许经营方式引入了社会资本。未来政府需要在新基建领域更好充当领路人和监管者的双重身份，从制度层面扫清各类主体，特别是民间资本参与基础设施领域的阻碍，充分调动社会资本积极性，形成由通信运营商、互联网平台企业、国有企业、外资企业、其他社会投资机构，以及各级地方政府参与的多元化投资和供给体系，加快新型基础设施的建设步伐。二是推动形成与之匹配的多元融资渠道。新基建投资的高风险高收益特征与风险投资基金、政府产业基金、IPO、可转债等权益型融资工具较为匹配，因此建议发挥权益类融资在新基建投资中的主力作用，同时匹配贷款、资产支持证券(ABS)、

资产支持票据(ABN)等市场化债务工具。此外,还应充分考虑并运用政策性银行贷款和专项债券、投资性开发性金融工具等为代表的政策性金融工具,通过适当向新基建领域倾斜,助力新基建发展。三是试点新基础设施 REITs。对于新基础设施产业主体,如 5G 相关企业、数据中心企业、传统基础设施信息化升级相关企业等,根据资产特性和行业特性制定相应 REITs 发展战略。对新基础设施 REITs 可能涉及的资产权属、税收筹划、行业监管、国资管理、投资人匹配等问题事项和可能存在的障碍与有关部门沟通,并争取相关的政策支持。

(二) 聚焦制造业投资, 夯实经济增长“压舱石”

上海的制造业底蕴长期促进着城市的内在实力增长和功能拓展,始终是城市经济发展的稳定剂。处于后工业化时代的上海制造业,应从构筑城市发展战略优势的角度,通过制造业投资的引领和带动,为“上海制造”增加新内涵、注入新活力。

制约因素:一是市场需求弱化。国际方面,在俄乌冲突持续化和扩大化、全球流动性加快收紧、通胀水平居高不下等因素影响下,全球经济复苏进程正在放缓,衰退风险正在加大,权威机构纷纷下调全球及主要经济体增长预期,支撑上一轮经济复苏的外需动能将显著弱化。国内方面,由于疫情反复带来的收入增长放缓、就业形势严峻致使居民收入预期不稳、消费倾向下滑,本轮疫后消费复苏可能需要更长时间。二是投资信心不足。在外部环境弱化和疫情的双重打击下,市场主体对未来收入预期下降,企业投资意愿不强。截至 2022 年 8 月,我国新增社会融资规模增量为 2.43 万亿元,比上年同期少 5571 亿元,为 2020 年疫情以来疫后同期新低,同时银行信贷存贷差持续扩大。经济虽有所反弹,但企业普遍增产不增利,常态化防控下,生产经营压力仍然较大,发展预期与信心明显不足。三是研发创新受阻。经济下行压力下,企业针对较长回收周期的研发投入将更为谨慎,科研企业的研发项目停滞,普遍透露出未来将削减研发投入的信号,这可能在一定时期内影响上海创新投入,弱化未来创新动能。

相关建议:一是围绕优势长板领域发力。围绕上海长期以来形成的优势领域,如汽车、集成电路、装备制造、生物医药、石油化工等,通过投资引导,实施产业链“补链”“强链”“联链”“延链”工程,增强产业链控制能力和治理能力。二是应对全球产业分工新格局,把握后疫情时代全球产业链、价值链、供应链分工格局加速重构的趋势与机遇,吸引更多产业链核心环节和价值链高端环节集聚并根植,在国家产业链供应链安全保障和风险应对中担当主力,在我国产业迈向全球价值链中高端进程中发挥引领作用。三是瞄准产业变革新赛道,洞悉新一轮产业变革和科技变革趋势,将制造业投资聚焦于数字化、智能化、网络化等存在“换道超车”可能的新兴领域,前瞻培育具有广阔市场空间、巨大发展潜力的新兴产业,积极抢占新兴产业发展制高点和主导权,使其成为行业大变革的引领者,在科技变革孕育产业变革特别是未来全球主导产业形成中发挥引领作用。

(三) 聚焦新区域投资, 赢得经济增长战略空间

“五个新城”、临港新片区、长三角一体化发展示范区等重点新发展区域是支撑上海创新驱动、转型发展的战略空间,要积极推动城建重心向重点区域转移,推动城市战略空间调整。

制约因素:一是人口规模集聚不及预期。在上一轮城市总体规划中,“五个新城”规划人口至 2020 年人口总量为 350 万~440 万人,而 2020 年现状人口距离区间下限仍有 130 万人缺口,与 2035 总体规划相比也有 165 万人需要填补。除了松江新城人口与规划人口接近之外,其他新城人口集聚程度与预期差距较大,奉贤、青浦仅为上一轮规划目标的一半,而处于位于新片区中心的南汇新城常住人口 2020 年仅为 36.8 万人,距离 80 万~100 万人的目标差距较大。二是资源和体制机制问题仍然突出。土地指标紧张限制城市进一步发展,现状建设用地总量、规划新增建设用地需求与规划建设用地总规模指标三者之间矛盾日益突出,城市面貌的改善和提升、产业结构优化升级、基础设施建设及重大项目落地等问题都受到较大限制。绿色发展、利益共享和成本分担机制尚未形成,生态绿色发展的要求日趋严格,一定程度上使得资源开发空间受限。此外,示范区发展还将面临地方保护、条块分割和利益壁垒等长期问题。三是城区发展能级有待提升。新片区交通短板凸显,现有轨道交通体系难以满足区域发展需要,教育资源、医疗服务、人文环境等对产业人才集聚吸引力不足。示范区优质高端教育资源较为不足,仅吴江有

普通高等教育学校 1 所；优质医疗资源较为欠缺，两区一县平均每千人病床数处于全国平均水平以下，医疗资源存在明显短板。

相关建议：一是盘活存量推动土地综合利用。突破原有土地资源供给模式，从增量扩张转为存量优化，通过存量更新、结构优化、集约用地和功能混合等方式来优化土地资源的综合利用，倒逼城市发展动力转型，实现内涵式增长。对符合区域产业功能的项目，提高工业、研发用地容积率，实行集约高效的混合用地、创新型产业用地政策，提升经济密度。二是加快推进一体化制度创新。在统一规划基础上，进一步建立覆盖规划制定、指标统筹、项目管理、监督执法 4 个环节的全流程一体化政策机制。建立起以生态价值增值和价值实现为核心、以生态环境保护为根本、以绿色发展为路径、以互利共赢为目标、以体制机制创新为保障的生态文明建设模式。三是优化公共服务供给。深化产城融合，丰富城市服务功能，强化优质均衡、便利可及的基本公共服务保障，加大义务教育、公共文化、就医养老、综合能源等公共服务的就近供给，鼓励高能级、高品质的特色化服务，积极引入国际顶级高校资源，推进区内高校高水平发展，加强国际医疗资源导入，支持境外医疗机构区内办医。加快推进艺术中心、文化体育、商业网点、国际社区、蓝绿生态走廊等重点城市功能项目建设，打造令人向往、彰显品质、舒适怡然的公共空间。推进城市治理模式创新、手段创新和制度创新，成为智慧城市治理的典范。

参考文献

- [1] 马海倩, 汪曾涛, 丁国杰, 杨波, 等. 新常态下上海经济增长潜力及动力机制研究[J]. 科学发展, 2015(12):37-48.
- [2] 昌忠泽. 上海产业结构调整: 成效、问题及政策建议[J]. 区域金融研究, 2017(2):5-12.
- [3] 上海市发展改革研究院. 上海工业领域投资效率分析[JEB/OL]. https://www.sohu.com/a/202148211_100000139.
- [4] 上海市统计局综合处课题组. 上海经济发展阶段特征及“十三五”经济增长动力研究[J]. 调研世界, 2015(4):8-14.
- [5] 徐宪平, 张学颖, 邬江兴. 新基建——数据时代的新结构性力量[M]. 北京: 人民出版社, 2020.
- [6] 兰虹, 赵佳伟, 义旭东. 以新基建引领中国经济高质量发展: 潜力、挑战与建议[J]. 西南金融, 2020(10):3-13.
- [7] 杨波. 以提升互联网网络质效助推数字经济发展[J]. 信息通信技术与政策, 2022(1):69-74.
- [8] 马荣, 郭立宏, 李梦欣. 新时代我国新型基础设施建设模式及路径研究[J]. 经济学家, 2019(10):58-65.