

上海建设国际经济中心升级版的战略思路研究¹

陆 铭

(上海交通大学 200052)

【摘要】到 2035 年,上海的国际经济中心地位应与中国经济的全球新地位相匹配,在经济基础支撑力、市场主体聚集力、高端产业引领力、发展新动能培育力、资源要素配置力、消费中心辐射力等各方面,建设成为领先全球的国际经济中心,并在引领上海都市圈和长三角一体化发展中发挥更大作用。

【关键词】国际经济中心 上海都市圈 长三角一体化

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文献标识码】**:1005-1309(2023)03-0039-009

当前,世界正处于百年未有之大变局,中国经济体量有望成为世界首位,人均 GDP 正迈向高收入国家行列。以中国和美国两大经济体为首的全球化将呈现新格局,中国应在构建人类命运共同体的进程中发挥更大、更积极的作用。

上海作为中国经济最发达的城市,已经基本建成国际经济中心。未来,上海将按照习近平总书记的要求,继续当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者。下一步,上海应对标国际一流经济中心城市,继续提升上海的经济中心功能,建设社会主义现代化大都市,更好地发挥上海在中国更高水平改革开放全局中的先锋作用,引领中国城市的现代化建设。

推进长三角一体化发展战略,是习近平总书记和党中央交给上海的三项重大任务之一。从功能看,上海作为经济中心的辐射效能要在更大的地理范围内才能实现,而扎实推进“上海都市圈”建设,是落实这一任务的关键举措。《上海城市总体规划(2017—2035)》提出,“上海应主动融入长三角区域协同发展,构建上海大都市圈,打造具有全球影响力的世界级城市群。”为打造上海“五个中心”升级版,上海要在既有的“上海大都市圈”基础上借鉴国际经验,强化在 50~80 公里半径范围内的“上海都市圈”建设。

一、国际经济中心发展趋势、规律和经验

自工业革命以来,经济现代化水平不断提升,全球经济和区域经济一体化进程不断推进,并在世界范围内逐渐形成了一些国际经济中心,它们在全球经济和区域经济中起到引领发展的作用。其中,纽约、伦敦和东京是世界公认的国际经济中心,这三大全球城市也都形成了带动周边中小城市连片发展的都市圈或者湾区。在这些国际经济中心的发展历程中,一些普遍的发展规律和经验值得总结,并为上海打造国际经济中心升级版提供借鉴。

(一) 产业发展服务化

纽约、伦敦和东京无一例外都曾是制造业中心,且因港兴市。随着美国、英国和日本经济进入后工业化发展阶段,这三大城市的港口功能有所下降,然而由于这些城市长期积累了大量人力资源、创新能力、基础设施、公共服务等资源优势,它们仍

¹ **作者简介:** 陆铭,教育部长江学者,上海交通大学安泰经济管理学院特聘教授,中国发展研究院执行院长,中国城市治理研究院研究员,上海国际金融与经济研究院研究员。

是所在国绝对的经济中心、金融中心、创新中心和文化中心。纽约、伦敦和东京的产业结构以知识密集型的服务业为主，以知识密集型产业为核心竞争力，形成强大的全球和区域资源配置能力，能够为全球、全国和区域城市群的制造业赋能。

我们不应把经济中心的产业结构服务化理解为制造业的空心化，而应看到，对于全球和全国制造业产业链具有强大控制力的恰恰是研发、设计、金融、贸易等服务业。一个国家或一个城市群的制造业越是强大，其经济中心城市越是在为制造业赋能的服务业中占据引领地位；生产要素市场越发达，社会分工越细化，研发等服务业越是从制造业中分离出来，形成单独的产业和企业。近年来，为顺应新兴科技的发展趋势，一些国际经济中心城市纷纷提出信息化和数字化的发展战略，在一些重点产业发展方向上加强研发投入，这势必进一步推动产业结构的服务化。

（二）消费城市国际化

在发达经济体整体进入后工业化阶段后，人们的需求结构日益向服务需求提升。文化、艺术、教育、健康、咨询、娱乐、会展、美食等产业蓬勃发展，而这些产业又在大城市具有强大的规模经济效应，使得国际经济中心成为吸引国内外客流的消费中心城市。从功能看，进入后工业化阶段的国际消费中心城市具备消费的集聚功能、辐射功能、示范功能、展示功能和服务功能。同时，这些城市具有服务消费的数量、质量和多样性，且因其公共服务的完善性和高品质，这些因素成为吸引全球顶级人才新的竞争力，反过来人才进一步集聚，推升这些城市的国际竞争力优势。消费城市、人才吸引力和生产性服务业竞争力相互形成正反馈机制，不断强化国际经济中心的中心职能。目前，我国仍从商贸的角度看待消费城市建设，并未充分认识到国际消费中心城市更强调“在地”的服务消费，以及恰恰因为服务的不可贸易性，才形成国际消费中心城市的人才吸引力和竞争力（陆铭、彭冲，2022）。

（三）空间形态中心化

在工业化阶段，纽约、伦敦和东京主要依托港口功能发展制造业，人口和产业主要集聚在中心城市。随着这几个城市的经济发展水平逐步提升，经济和人口进一步集聚并导致严重的交通拥堵和环境污染问题，随后进入人口疏散阶段。那段时期，人口向外围疏散使得经济中心逐步发展出都市圈的初步形态，同时导致一定程度的内城衰落现象。进入后工业化发展阶段后，经济中心城市的产业和人口集聚功能进一步强化，一些国际经济中心城市逐步建成与周边中小城市紧密连接的都市圈。以东京为例，东京都面积约2000平方公里，人口约1300万人，而东京都市圈的半径则达到50公里，向西南方向的延伸半径可达到80公里。东京都市圈覆盖日本30多个市（日本的市相当于中国的县级单位），人口总量达到3800万人左右（陆铭，2022）。

在经济和人口向以国际经济中心城市为核心的都市圈集中的过程中，都市圈范围内出现了人口和产业从分散到重新集聚的过程。几大国际经济中心城市均出现都市圈范围内人口的持续增长，同时人口重新向中心城市或城区集中的趋势。以纽约为代表的消费城市，由于其消费的便利性吸引大批年轻高学历人群往市中心搬迁，实现了中心城区的复兴。中心城区通过集约化、垂直化、多样化的城市更新，形成高效且宜居的发展模式（陆铭，2022）。

（四）交通网络密集化

在都市圈范围内，几大国际经济中心城市都建成了以轨道交通和高速公路相连接的密集的交通网络，在人流、物流、信息流等方面高度一体化，再配合都市圈范围内建成的国际机场，国际经济中心城市成为超级流量城市。交通网络沿线成为都市圈发展的主要轴线，连接起都市圈范围内的中心城区和副中心区域，轨道交通站点成为城市发展的商务和消费节点。都市圈内的人口密度呈现从中心城区沿轨道交通线梯度降低，再从轨道交通沿线到远离轨道交通沿线梯度降低的状态。轨道交通网络大体量化、快速化和复线化，轨道交通出行比例较高，成为提高出行效率、缓解交通拥堵及减少碳排放的重要举措。

（五）人口结构多元化

随着国际经济中心城市对于产业和人口吸引力的提高，其人口结构呈现多元化趋势。一是国际经济中心城市具有全球人才高地的特征，大量常住人口和就业人口来自其他国家和地区，人口结构呈现国际化特征。以纽约和伦敦为例，截至 2008 年底，36% 的纽约人出生在美国以外的国家，48% 的纽约人在家里使用除英语以外的其他语言；2011 年，伦敦的常住人口中，出生在英国以外的居民占 37%，外籍居民占 24%，白种英国人比例从 2001 年的 58% 减少到 2011 年的 45%（陆铭，2016）。人口结构的多元化，也伴随着人口种族、民族、文化、语言、宗教的多元化。二是国际经济中心城市呈现人口技能多元化的特征。在现代服务业、先进制造业集聚大量国内外顶尖人才的同时，在生产环节也产生了大量辅助岗位，随着消费中心城市的发展，在生活服务业中产生了大量普通劳动力需求，这为本国普通劳动力（甚至国际移民）创造了大量就业岗位和收入提升空间。美国相关研究发现，在一些大城市，1 个高科技人才岗位将带来 5 个就业岗位，其中有 2 个是医生、律师等职业，另外 3 个是家政服务员、超市收银员、餐馆服务员等职业，总体来看，高低技能人口的比率大致处在 1:1 的状态（Eeckhout、Pinheiro、Schmidheiny，2014）。普通劳动者的集聚为城市竞争力的提升起到重要的补充作用，同时城市也面临不同技能的劳动力收入差距有所扩大的挑战，而公共服务的均等化则成为缩小不同人群生活质量差距的重要手段。

二、上海建设经济中心升级版的基本原则和战略定位

（一）基本原则

一是遵循国际经济城市发展规律。国际经济中心的发展无不体现出全球经济和国内经济的天时、地利、人和。在天时方面，全球化浪潮和国内经济发展阶段决定了国际经济中心的功能、规模和形态。在地利方面，沿海沿江的港口条件在不同的发展阶段发挥着不同作用，国际超大型空港和国内铁路、公路的枢纽性作用助推流量型城市的形成。在人和方面，全球经济、区域经济和国内经济的一体化进程，带动各类生产要素向经济中心城市高效集聚。在国家层面和城市自身，都要顺势而为，在制度建设和发展规划方面形成有利于国际经济中心城市发展的生态环境。

二是充分发挥上海的各种优势，补足短板。上海作为中国最大、最发达的城市，依托于整个国家（特别是长三角城市群）超大市场规模，具有其他国内城市无可比拟的优势。同时，在国际上，上海地处亚太地区沿海城市带的地理中心；在国内，上海地处长江经济带和沿海经济带的交汇之处，是贯通“一带一路”的枢纽性节点。另外，上海还是中国市场环境最开放、政府管理最高效、科创能力最顶尖、基础设施最完善的城市之一。这些优势决定了上海必须承担的责任和担当，要在新发展阶段引领中国更高水平的改革开放。但是，必须看到上海与其他顶级国际经济中心相比存在较大差距，以及自身在国际化、开放度、承载力、包容性等方面还存在短板，这些短板影响上海建设顶级国际经济中心的速度和质量，也是未来上海要重点突破的领域。

三是保持合理的经济总量增长和结构调整步伐。为实现 21 世纪中叶达到中等发达国家水平的目标，中国经济必须保持一定的增速，而上海作为一个人口持续流入的超大城市，经济发展总量增速应略高于全国平均增速和长三角城市群的平均增速，以此适度提高其在全国和长三角城市群的首位度。在产业结构上，要认识到城市群内不同城市间的分工和优势互补，既保持适当比例的先进制造业，又大力促进现代服务业的发展，提升对于全球、全国和长三角城市群制造业的赋能能力，合理提高服务业在 GDP 中的占比。

四是引领中国更高水平的改革开放。当前，中国正面临推进更高水平改革开放的艰巨任务。在国际上，以美国为首的发达国家对于中国的技术追赶持有戒心，对技术和知识产权的转让设置各种壁垒。目前，中国经济结构已经出现服务业占比越来越高的“后工业化”趋势，传统制造业出口拉动经济增长的动力日渐减弱，服务贸易将成为下一阶段中国与世界各国合作共赢的必然选择。由于服务贸易更多地涉及制度和文化的差异性，更高水平的改革开放将是未来中国经济必须要推进的方向，以防止中国在技术、标准、规则等方面与其他国家之间脱钩。在这一形势下，习近平总书记要求上海继续当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者，勇于挑最重的担子、啃最难啃的骨头，发挥开路先锋、示范引领、突破攻坚的作用，为全国改革发展作出更大贡献。为了不负重托，上海应以浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区为契机，发挥中国（上海）自由贸易试验区临港新片区作用，进一步深化改革，完善与国际经济中心城市相配套的市场经济制度，将上海建设成为衔接中国特色

社会主义市场经济及未来新型国际经济秩序的节点型城市，成为市场决定资源配置、政府发挥协调作用、法治保障公平正义的典范。

（二）战略定位

到 2035 年，上海的国际经济中心地位应与中国经济的全球新地位相匹配，在经济基础支撑力、市场主体聚集力、高端产业引领力、消费中心辐射力、发展新动能孵化力、资源要素配置力等方面，建设成为领先全球的国际经济中心，并在引领上海都市圈和长三角一体化发展中发挥更大作用。

在经济基础支撑力方面，到 2035 年，以上海为中心的上海都市圈经济总规模应达到国际领先水平，人均 GDP 率先接近或达到中等发达经济体水平。在市场主体聚集力方面，上海应成为各类先进生产要素的集聚地，成为跨国公司和国内企业设立总部或亚太总部的首选城市之一。在高端产业引领力方面，上海应建成引领全球的高科技产业，且具有先进的研发、设计和咨询能力，赋能全球、全国和长三角城市群的先进制造业，使得现代服务业和先进制造业相互促进，建成引领亚太和全球经济的高端产业结构。在消费中心辐射力方面，依托教育、医疗、文娱、旅游、商贸、会展、美食等服务消费产业，建成顶级国际消费中心城市，并以高品质生活形成对国内外人才的强大吸引力。在发展新动能孵化力方面，建成全球法制最健全、营商最高效、生活最便利、文化最活跃的城市，并以此吸引国内外顶尖人才，持续产生发展新动能。在资源要素配置力方面，以企业总部和亚太总部为载体，以金融、贸易、航运、会展等生产性服务业为依托，配置全国和全球资源要素。

三、上海建设国际经济中心升级版的战略任务

上海是中国经济总量最大的城市，正向人均 GDP 3 万美元迈进。但从都市圈横向比较看，上海都市圈的经济总量与东京都市圈差距仍较显著，前者仅为后者的 1/3，人均 GDP 水平仅约为东京都市圈的 1/2。在产业结构中，服务业占比仍明显低于纽约、伦敦和东京都市圈水平。科技发展水平，特别是民营企业的创新能力仍存明显短板。全球著名大学和顶尖研发机构数量较少。对全球化生产和全球分工的影响力不够强。上海汇聚和配置的主要是国内资源和生产要素，境外资源要素集聚较少；跨国公司总部和全球大型公司数量偏少。在消费中心城市建设方面，上海虽然在国内首屈一指，但从建设国际消费中心城市的目标看，上海在综合服务能力、软硬件的国际化程度、国际客流等指标方面，仍然任重道远。在市场环境质量方面，与其他国际经济中心城市相比，上海开办企业耗时更长、成本更高、保护少数投资者指标偏低。

上海是长三角区域的龙头城市，已形成以上海为中心的人流、物流和信息流网络。但是上海在长三角城市群中的首位度和中心度仍然不够高，与纽约、伦敦和东京都市圈相比，上海与周边地区的都市圈一体化程度以及交通网络的密集化程度仍有明显差距。上海与周边省市的行政管辖边界，对于上海都市圈内一体化的制约仍较明显，生产要素合理流动和高效集聚的障碍仍待突破。传统的按照行政管辖边界来制定发展规划的体制和思维，不利于上海集聚高质量的生产要素，土地和人口的要素利用和空间布局仍有不合理之处。

上海要做改革开放的排头兵和创新发展的先行者，既是上海对中国发展承担的历史使命，也是上海自身发展的需要。迈向 2035 年的上海，必须把习近平总书记 2019 年考察上海时提出的“上海要强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领和开放枢纽门户等四大功能”的指示精神贯彻、落实到各项战略安排和具体举措中。

（一）推进上海都市圈建设，更好地服务长三角一体化发展，提升经济基础支撑力

上海已提出建设“大上海都市圈”，这个都市圈主要着眼于邻近城市的一体化，已超出半径 50~80 公里日通勤圈的范围，是一个“小城市群”的概念。未来，上海要打造国际经济中心升级版，应尽快在空间上明确提出“上海都市圈”的概念。该都市圈范围涵盖上海以及邻近的昆山、太仓、吴江和嘉兴等，目标是在 2035 年建成与东京都市圈类似的高度一体化的日通勤圈。

在规划和管理方面，在长三角一体化示范区的基础上，通过国家层面制定上海都市圈规划和管理机制，加强上海都市圈在基础设施、公共服务、土地、人口、产业发展、政策制定实施等方面的一体化，以此形成可复制可推广的跨行政区划的都市圈建设方案。

把握中国经济总量接近且有可能超过美国的战略机遇，可考虑由上海牵头申办夏季奥运会，新建的奥运会场馆主要布局在上海“五个新城”和都市圈范围内的中小城市。以申办和举办奥运会为契机，形成上海都市圈一体化建设机制，加快推进都市圈一体化进程。

以长三角一体化示范区和上海“五个新城”建设为战略节点，全面提升上海与周边中小城市的都市圈一体化水平。在“五个新城”建设中形成紧凑型、高效率且生态宜居的现代化城市样板。为克服传统城市规划存在的惯性思维，可在“五个新城”中加强与新加坡、东京以及我国香港等顶级城市的合作，划定适当的区域建设现代化的立体城市，并作为与其他亚太城市合作的样本，在建设过程中实现以土地综合用途为抓手的TOD建设模式。

在基础设施方面，以轨道交通长度和密度为指标，建成可与东京都市圈相媲美的轨道交通一体化网络，尽快出台连通上海与昆山、太仓、吴江、嘉兴的城际公交化轨道线路规划和建设方案。在城际轨道交通建设中，采用快速、大体量的开发模式，并配合连接主要站点的轨道支线和公交。突破既有的土地用途规划，加强轨道交通沿线的土地开发，对轨交站点的上盖建筑加强开发，形成以轨道交通为轴、以轨交站点为点的都市圈一体化发展空间格局。在融资和建设模式方面，鼓励民营资本参与新的轨道交通建设，并可将轨交站点的上盖建筑开发权与轨交建设进行捆绑。

可由上海牵头设立长三角一体化发展基金，形成城市群内部的成果分享和成本分担机制。一是关于城市群一体化基金的资本构成问题，初始的股权比例可与城市群内部不同城市当年GDP的占比保持一致，这保证城市群内所有城市都能参与一体化基金的设立。股权结构确定后，地方政府缴纳相应的资金并作为原始资本，后续投入可通过国家税务总局税收收入划拨的方式来补充。这既可以保证基金的可持续性，同时确保相关收益分享都通过国家税务总局划转，保证公平性。在融资方面，基金可以作为债务融资主体，向金融机构借款和发行公司债券。在运营方面，基金也可以进行国际国内的市场化投资并提供相应回报。二是关于城市群一体化基金的用途，一方面可以用于提供跨界的公共品，既要对中心城市及周围优势地区增加投入(如跨界的公路、铁路等基础设施建设)，增强其经济和人口的承载力，也要推进城市群内部公共服务均等化和对相对欠发达地区有效的转移支付；另一方面也可以用于城市之间的产业协调，甚至共建产业园。在实践中，已经出现一些“飞地经济”的实验模式，即中小城市联合大城市，利用大城市的综合优势共建产业园，并分享由产业园产生的税收收入。共建产业园的建设用地指标可以来自相对外围的中小城市，而资金投入则更多来自大城市。如果“飞地经济”的产业占地更多、技术水平相对较低，则更宜建在外围城市。

（二）深化土地、人口等生产要素的相关体制改革，强化市场主体集聚力

在土地方面，突破上海发展的土地资源约束。突破以上海行政管辖边界进行城市规划的体制制度，在都市圈范围内，更合理地进行土地资源空间规划，突破传统的以城市行政管辖范围设定开发强度的政策。以“五个新城”为重点，更多供应建设用地，加快农村集体经营性建设用地入市，允许上海从外省市购入建设用地指标，并在长三角人口流出地区通过农村宅基地复耕，实现与上海之间的耕地占补平衡，保持结对城市间农业用地总量不减少，突破上海本地基本农田规划限制。在增加建设用地的过程中，增加经济和人口的承载力，加快推进外来人口长期稳定就业和市民化，形成土地和户籍制度联动改革的超大城市改革模式。在城市建设用地方面，实行复合功能的建设用地综合开发，实现存量用地在不同用途之间更为灵活地转换。推进既有的闲置商服用地转居住用途，鼓励有闲置用地的企事业单位自建员工宿舍或长租公寓。适度放松容积率管制，提高建设用地利用效率和单位面积上的产出，从而为中心城区城市更新释放新动能。在农村，加快推进集体经营性建设用地直接入市。深化宅基地改革，将宅基地纳入集体经营性建设用地入市范围。对未入市的宅基地上的建筑物，允许其以使用权买卖的方式进行产权变更，或以长期出租的形式转为经营性用途和进行使用权变更。对农业用地，允许在种植业、养殖业、生态旅游等方面综合利用。

在人口方面，以户籍制度改革为突破口，形成适应城市可持续发展的人口管理体系。以上海都市圈为范围，进行人口规模科学预测，制定可持续的人口发展目标，缓解上海人口老龄化对经济社会综合发展的不利影响。同时，加快户籍制度改革，放宽落户标准，完善积分落户制度，确保以实际居住的社保缴纳年限作为积分落户的主要标准。加快实现本科及以上学历毕业生找到工作并缴纳社保1年后即可落户，并率先在上海各文化艺术团体的演职人员中实现。以1年1个百分点以上的速度提高户籍人口占比，到2035年，将上海非本地户籍人口占常住人口比重降到15%以内，实现在本地连续常住5年以上的外来人口全部落户。在非本地户籍常住人口中，以居住证为标准实现公共服务全覆盖。对于居住在都市圈外围但工作于上海的人口，逐步实现以就业地社保缴纳年限为主的积分落户标准。在公共服务方面，着眼于上海都市圈建设，提供与常住人口增长相适应的保障型住房、教育、医疗、养老等公共服务，在都市圈范围内加强公共服务的共享。在人口统计方面，逐步试行都市圈范围内的人口统计，对于上海中心城区，利用大数据技术手段逐步实施白天人口和夜间人口统计。根据不同区位的白天人口和夜间人口数量，提供针对不同类型就业、消费和居住需求的基础设施和公共服务。

(三) 促进上海产业升级和国际化，增强高端产业引领力

提升上海科技、研发、金融、贸易、设计、咨询等现代服务业的质量，更好地为长三角城市群乃至整个中国的制造业赋能。提升张江高科技园区以及上海各大高校在科技创新方面的引领作用。通过竞赛、收藏、拍卖、会展等手段，以设计的数字化呈现和利用为新契机，加快推进“国际设计之都”建设。

提升虹桥国际中央商务区的中心地位，将其打造成为富有特色的现代服务业集聚区，跨国公司总部、亚太总部基地，研发基地以及亚太地区的教育和医学中心。提升虹桥交通枢纽地位，提高虹桥国际机场的亚太国际航班比例，更好地发挥上海地处亚太海岸线中点的地理优势，使虹桥机场具备服务亚太地区当日商务往返的功能，并通过航空与高铁的联运，实现在长三角主要城市高铁站直接值机和托运行李服务。

在增强文化软实力的过程中大力发展战略性新兴产业。推动形成国际优秀文化、国内各地文化和上海传统文化共同繁荣的发展格局。提高在酒店、机场、国际社区、图书馆等公共空间对于境外媒体和出版物的可及性。通过引进、合作和自创，形成若干固定剧场的音乐剧演出(中英文版本)，常年持续演出，形成品牌效应，打造“国际演艺之都”。在黄浦江沿线开辟“星光大道”，展示以上海为主要发展地的文艺、体育界名人。充分发挥地铁站的展示功能，增加地铁站周围对历史的介绍和陈列，在人流不太密集的时段和站点开放执牌的流动演艺。鼓励在图书馆、书店等公共空间开展各种科技、学术、文化类讲座。

加快服务业和制造业深度交互融合，强化服务业对制造业的赋能以及制造业对国际和国内全产业链的引领作用。随着中国经济发展现代化水平不断提高，以及上海城市功能不断升级，上海的制造业将发生实质性变化。上海生产性服务业的赋能作用越强，上海的制造业越强大，对国际国内全产业链的引领作用也越强，在这一过程中，服务业在GDP中的占比将持续提高。因此，上海在未来发展中应摆脱强调制造业占比的传统思维，聚焦重点领域，强化先进制造业的引领功能。在新一波产业发展前沿方向上，进一步发挥集成电路、生物医药、人工智能三大产业的引领作用；在电子信息、生命健康、汽车、高端装备、新材料、现代消费品等六大重点产业形成集群式发展。

(四) 以中心城区的城市更新为抓手，增强消费中心辐射力

提升中心城区在国际消费中心城市建设中的作用。确立两条国际消费中心城市发展轴，一条是以轨道交通2号线、10号线为主的轨道沿线发展轴，另一条是黄浦江、苏州河“一江一河”沿线发展轴。这两条发展轴串起了上海主要的历史文化街区、公共文体设施和商业办公中心。未来，可以两轴为重点，以中心城区更新促进国际消费中心城市发展，增加步行街布局，提升街区的宜于行走性。以五角场、张江等青年人聚集的城区为重点，建设适宜青年人生活、居住和交流的高密度活力街区。

以中心城区的城市更新为抓手，打造更多数量、更高品质的线下消费空间。在中心城区进一步提升主要商圈的国际化程度，

大力发展首店经济、首发经济、体验经济。形成线上销售和线下展示的良性互动，并形成对国际国内各类商品和品牌的汇聚，以及流量中心对于线下制造产业链的整合作用。形成更加国际化、更为包容开放的文化产业发展环境。着力打造为国内外消费者所喜爱的演艺、展览空间和内容。以数字化为技术手段，加强多种语言的在线语音和文字服务能力。延长过境签证时间，吸引更多国际客流在上海在地消费。在电子竞技、数字化艺术等新兴领域抢占国际领先地位。挑选若干开放空间发展街头演艺，增加小型集市，提升街道活力。挑选若干宜于步行的街道，进一步推进开放式街区或“破墙透绿”的更新改造。提升上海的服务水平，形成可与东京、中国香港、新加坡等亚太城市竞争的国际人才吸引力。在教育、医疗、法律、制度等方面全面提升服务水平和质量。在生活服务业方面，围绕国际消费中心城市建设，形成数量和质量有保障的综合服务能力，对相关行业的从业人员提供均等化的公共服务，特别是将服务业的灵活就业人员纳入公租房和廉租房覆盖范围，并保证服务供给能力和价格竞争力。

加大公共设施和服务的投入，建设更宜居更包容的国际大都市，提升公共消费水平。适应常住人口的数量和结构变化，持续加大学校、医疗、养老、文体设施的建设。特别是在教育方面，应实现义务教育对常住人口子女全覆盖。随着国家提高高中阶段教育的普及率，在加强义务教育阶段投入的基础上，大幅增加高中阶段的教育投入，在各类学校的数据、结构和布局方面持续优化。加强社区文体设施建设，在社区1公里半径范围内建成有一定藏书数量的社区图书馆和多功能的体育场馆。在投融资方面，以地方政府为责任主体，允许上海发行“市民化专项债”，同时加强中央财政为外来人口市民化提供的支持。对社会各类资金在学校、医疗、养老、文体设施方面的投入给予持续的政策鼓励，对大型企事业单位在所在社区的相关投入给予相应的税收减免、场地优惠。

在生活服务业方面，繁荣市场主体，鼓励发展养老、家政、教育培训等服务，以高质量供给带动高品质需求，更好地满足不同需求层次的人民群众对美好生活的向往。引导相关互联网平台更好地发展，形成品牌化统一管理且对从业人员有保障的经营模式。为满足高收入人群生活需要，鼓励相关企业提供高质量定制化管家式的生活服务，并将生活服务业从业人员纳入廉租房和公租房覆盖范围。

（五）为集聚国内外创新人才创造条件，释放发展新动能孵化力

目前，全球出现了以综合的工作和生活品质来吸引人才的新趋势。作为全球城市发展中的后发城市，上海应摆脱仅以减免税或产业补贴来推动科技创新的传统思维方式，一方面在建设国际消费中心城市的进程中提升生活品质，增强对各类人才的吸引力，另一方面在工作和营商环境打造中加大力度补短板。

可在浦东社会主义现代化建设引领区率先试点个人破产制度，试行有效后推广到整个上海，同时进行相关立法，为个人规避创新过程中产生的风险提供制度保障。

为全球高端人才来沪创新创业构建更好的政策环境。为外籍高端人才来沪工作建立快捷签证通道，落实永久居留证的国民待遇，探索实行高技术移民制度，建立包括就业、科研经费、社会保障、税收优惠、家属安置、子女教育等全过程的人才服务体系。对国内外从事高精尖领域的人才实施个人所得税减免政策，或对比其母国个人所得税并对差额按比例退税。在一些外籍人士集中的社区和单位（如高校）设立外籍人士就业服务机构。

鼓励高校和科研院所人员进行科创型创业，同时进行机制创新，形成更为柔性的人员进出机制和更为弹性的工作机制。

加快教育国际化和办学国际化。允许各类国际化学校加大国际化课程比例。在各种层次和类型的教育中，放宽对于国际化办学的管制。允许更多国际顶尖高校与国内高校合作办学，或在上海设立分校，鼓励此类高校采取与其母体学校一样的招聘师资和招收学生的遴选和评价标准。在新设立的高校实现国内外招生，对国内生源进行自主招生并统一标准，减缓上海既有高校对非本地生源扩大招生的压力。

以目前上海已有重大影响力的论坛，特别是陆家嘴金融论坛、虹桥国际开放论坛和国际科学家大会为基础，将其国际化、组织化、常设化，为在这些机构中工作的国际人士提供在沪工作便利。在高校专门培养到国际组织工作的本科和硕士毕业生。

可在近郊选择人流适中、租金较低的水乡古镇(如枫泾或金泽古镇)，或工业建筑较集中的区域，活化中心城市保留下来的工业建筑遗存，实施低租金政策，着力打造艺术家(特别是视觉艺术家)聚居区。

针对上海国有经济比重较高、民营经济活跃度不够的现状，可在“五个新城”或长三角一体化示范区内划出一块民营经济园区，深化上海与粤港澳大湾区的合作，吸引粤港澳企业将第二总部落户上海，产生带动民营企业发展的影响效应。

(六) 在制度性开放中为增强资源要素配置力提供保障

改善上海的营商环境，力争在 2035 年使上海的营商环境综合排名及各项指标接近甚至超过东京、新加坡、中国香港等亚太城市。形成有利于发挥中国超大规模市场和上海超大规模城市优势对企业和人才的吸引力。

深化沪港合作，利用中国香港的国际人才优势和对接英美法系的传统，推动上海在金融、贸易、商事等方面进一步提升国际化水平。

建立重大改革特别授权机制，对涉及调整现行法律法规的重大改革，按法定程序由全国人大和国务院以一揽子和分批方式同意授权。赋予上海自贸试验区和临港新片区更加充分的地方立法权和改革自主权，推动各项改革开放和制度创新举措高效落实。

在国家支持下，加大制度性开放的压力测试力度。以上海自贸试验区和临港新片区“特殊经济功能区”建设为核心，通过对标 WTO 改革、CPTPP 和 TISA 等全球高标准经贸新规则，及国际最高水平自由港的制度和政策体系，为我国参与高水平经贸规则制定探索新路径、积累制度改革经验。

发挥上海自贸试验区临港新片区和浦东新区引领现代化城市发展的作用。以临港新片区建设为依托，在国际经贸往来和人员交流中，率先建设衔接中国特色社会主义市场经济与未来新型国际经济秩序的窗口，成为市场决定资源配置、政府发挥协调作用、法制保障公平正义的典范。在货币可自由兑换、信息互联互通、多元文化交流互鉴等方面，率先建成具有最高服务水平的全球城市。

在国家支持下，开展数据开放的先行探索。顺应世界经济数字化转型的大趋势，以临港新片区国际数据港建设为抓手，利用好上海先行先试开放平台，率先探索数据跨境流动和大胆推进数字贸易开放。在数据接入方面，在浦东社会主义现代化建设引领区率先实现与境外互联互通，并逐步推广到整个上海，在过渡期先实现技术上互联，并同步进行内容监管。放宽云计算、互联网数据中心等增值电信业务的外资准入。切实推进信息数据跨境传输便利化，开通国际互联网数据专用通道，探索数据跨境流动的安全评估和监管新机制。建立商业数据跨境传输服务支撑体系，吸引集聚世界级互联网平台企业，打造新一代数字化智能化国际贸易枢纽。

加快服务业开放，采取负面清单管理模式并动态调整。切实遵循“法无禁止皆可为”的原则，稳定创新预期。对一些创新领域内出现的新问题，在进行行政性监管的同时加强对法律依据的研究，避免行政性违法，并依法设定政令发布到执行的过渡期。

聚焦在国际经贸规则制定，特别是服务贸易规则制定中的重点问题，在知识产权保护和所有制中性等方面，率先建设成为与国际规则对接的城市，并参与国家在国际经贸规则制定方面的工作。按照上海“十四五”规划制定的目标，打造国际知识产

权保护高地，推进国资改革向纵深发展，大力支持民营经济发展壮大。将竞争中性和所有制中性与法治化原则相结合，在反垄断法和反不正当竞争法的基础上，用法治手段破除政策性垄断，推进相关政策由差异化、选择性向普惠化、功能性转变。

参考文献

- [1] Eeckhout, J. , Pinheiro R. , Schmidheiny K. Spatial sorting[J]. Journal of Political Economy, 2014, 122(3) :554-620.
- [2] 陆铭. 大国大城：当代中国的统一、发展与平衡[M]. 上海：上海人民出版社，2016.
- [3] 陆铭. 向心城市：迈向未来的活力、宜居与和谐[M]. 上海：上海人民出版社，2022.
- [4] 陆铭，彭冲. 再辩大城市：消费中心城市的视角[J]. 中山大学学报（社会科学版），2022, 62(1) :175-181.
- [5] 人民网. 解放日报：聚力“落实”，推进三项重大任务[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/2019-11-08>.