

进一步提升上海经济首位度研究

邓智团¹

(上海社会科学院 200020)

【摘要】：在建设社会主义现代化国家新征程中，上海要锚定具有“世界影响力”目标，从塑造核心功能、转换新旧动能、推动区域一体化和打造世界一流营商环境等维度入手，释放功能提升效应、结构调整效应、空间联动效应和环境改善效应，在提升经济发展质量的同时，确保适当的经济增长速度，以进一步提升上海经济首位度，巩固全国最大经济中心城市地位，推动经济总量在全球城市中持续进位。

【关键词】：经济首位度 经济中心城市 城市功能 高质量发展

【中图分类号】：F127. 51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 - 1309(2023) 05 - 0014 - 009

经济首位度是一个城市功能和竞争力的综合体现。自浦东开发开放以来，上海作为全国最大的经济中心城市，经济保持了持续的快速增长，但受国际环境、国内新常态和自身转型的多元影响，近些年上海的经济增长速度已低于全国平均水平。虽然经济增长速度从快到慢的变化，在一定程度上符合城市经济增长的客观规律，但从全国最大经济中心城市和建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的内在要求看，上海仍需要保持合适的增长速度，继续做大经济总量，进一步提升经济首位度，确保全国经济中心城市地位不动摇，推动经济总量在全球城市中持续进位。

一、进一步提升上海经济首位度的现实意义

经济首位度是城市竞争力的表象，是结果而不是原因。在社会主义现代化建设新发展阶段，落实新发展理念、融入和构建新发展格局、经济转向高质量发展的背景下，城市发展方式正在加速转变，更需要深刻认识到进一步提升上海经济首位度的现实意义。

(一)紧迫性：上海经济首位度已从全国省市第1位转变为全国城市第1位，领先第2位城市的优势也在显著缩小，且有被赶超之势

上海一直是我国最大的经济中心城市，特别是在改革开放前，上海对全国经济的贡献巨大，但近些年上海经济首位度呈现逐年下降态势。

1. 改革开放以来上海经济总量从全国省市第1位下降为全国城市第1位

1978年，全国各省市GDP排名前4位的分别是上海、江苏、辽宁和山东，上海工业总产值占全国的1/8强，出口总产值占全国的1/4强，财政收入占全国总收入的1/6，都处于全国省市第1位。^①在过去的40余年里，上海经济总量虽然大幅增长，但占全国的比重呈逐年下降趋势，且先后被广东、江苏、山东等省份超越。到2021年，上海GDP为4.32万亿元，居全国省市第10位，占全国经济总量114.92万亿元的比重为3.8%。与发达国家首位城市占其全国GDP的比重相比较，上海的差距较大。如纽

¹ **【作者简介】**：邓智团，经济学博士，上海社会科学院城市与人口发展研究所研究员。本文参与撰写人员：陈晨、潘闻闻。

约的 GDP 占美国的比重为 4.8%(2021 年), 东京的 GDP 占日本的比重为 18.9%(2018 年), 伦敦的 GDP 占英国的比重为 17.4%(2020 年), 首尔的 GDP 占韩国的比重为 26%(2021 年)。在城市层面, 截至 2021 年, 上海 GDP 仍居全国第 1 位, 但上海相对全国其他城市的领先优势在逐年缩小。

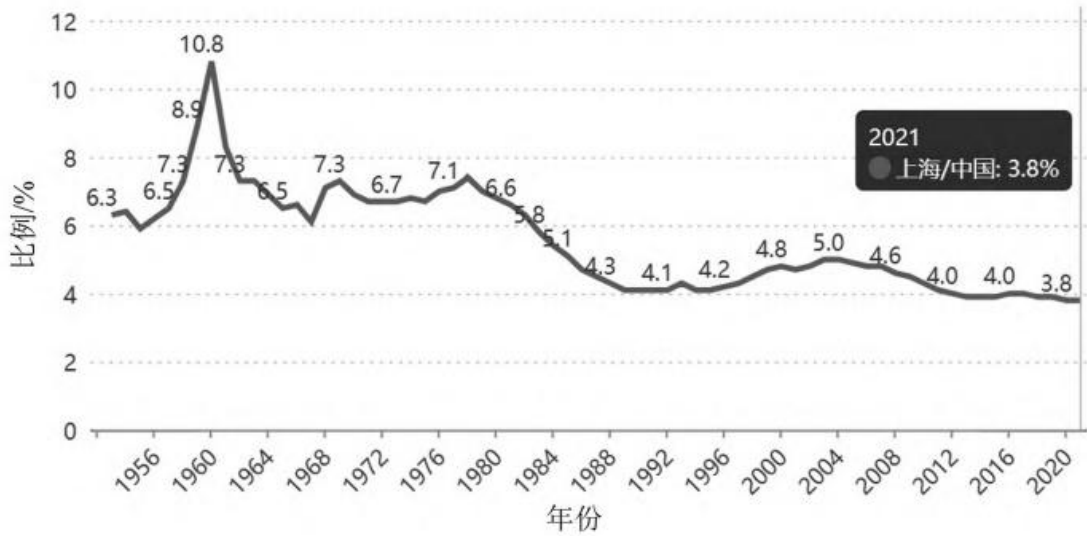


图 1 上海经济首位度变化趋势(1956—2021)

数据来源:上海市统计局。

2. 上海相对第 2 位城市北京的领先优势越来越小

1978 年上海的 GDP 为 273 亿元, 北京的为 109 亿元, 北京的 GDP 仅相当于上海的 40%;2000 年上海的 GDP 为 4771 亿元, 北京的为 3278 亿元, 北京的 GDP 相当于上海的 68%;2022 年上海的 GDP 为 4.47 万亿元, 北京的为 4.16 万亿元, 北京的 GDP 已达到上海的 93%, 差额仅为 3100 亿元。从北京的 GDP 与上海的比值变化看, 1978—2000 年比值提升了 28 个百分点, 2000—2022 年比值提升了 25 个百分点, 其中 2010—2022 年比值提升了约 10 个百分点。上海保持全国城市经济总量第 1 位的压力越来越大。

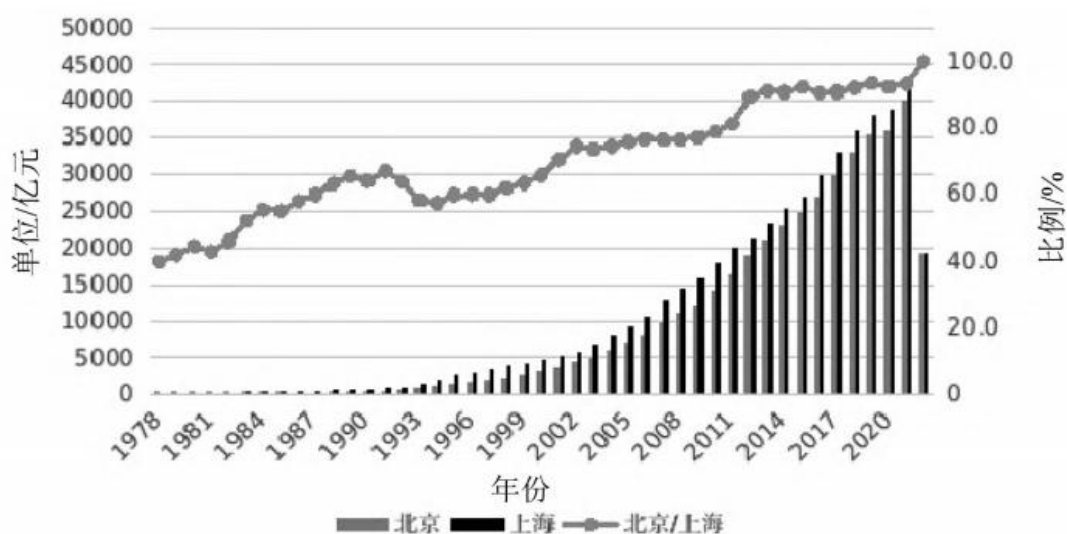


图2 北京/上海经济总量变化趋势及其比值变化

数据来源:各统计部门(2022年为上半年数据)。

(二)必要性:新发展阶段、新发展理念和新发展格局要求加快转变城市发展方式,上海需要进一步提升经济首位度,以更好落实国家战略服务全国发展

1. 新发展阶段需要上海进一步提升经济首位度,以彰显加快转变城市发展方式创造新奇迹

当前我国宏观经济形势正在发生巨大变化,社会主义现代化国家建设、新型城市化建设、新发展理念、新发展格局以及人口、土地、环境、安全等城市发展底线要求,都在显著改变着城市发展方式。上海需要通过进一步提升城市首位度,加快转变城市发展方式,更好地服务和融入新发展格局,进一步提升城市综合能级和核心竞争力,在新发展阶段中创造新奇迹。

2. 新发展阶段需要上海进一步提升经济首位度,以更好地落实国家战略服务全国发展大局

上海在党和国家工作全局中具有十分重要的地位,做好上海工作要有大局意识和全局观念,要在服务全国中发展上海。进一步提升上海经济首位度,有助于上海更好发挥长三角一体化龙头带动作用,更好地链接国内外两个市场两种资源,更好地代表中国参与全球竞争,更好地辐射带动更多地区发展,更好地服务全国改革发展大局。

(三)规律性:世界范围内单中心城市国家的首位城市经济总量持续提升,多中心城市国家的首位城市经济首位度相对下降,但顶尖城市的地位和影响力都在持续提升

1. 首位城市的经济首位度因发展阶段国家类型不同而不同,单中心城市国家首位城市的经济首位度会持续上升,并逐步保持稳定;多中心城市国家首位城市的经济首位度则呈现从上升到下降的态势

对于发展中国家而言,经济发展阶段较低、区域整体发展水平不高,单中心城市国家首位城市占国家GDP比重通常有快速上升的现象;而对于印度、巴西等多中心城市的发展中国家,其首位城市的首位度则呈下降趋势。对上海更有参考借鉴价值的是发达国家首位城市的经济首位度变化,其变化趋势视国家类型不同而不同。对多中心城市的发达国家而言,首位城市的经济首位度下降明显,如纽约GDP占美国的比重从1988年的7.2%持续下降到2021年的4.8%。而对单中心城市的发达国家而言,首

位城市的经济首位度下降并不明显，甚至会上升，如东京都 GDP 占日本的比重在 1955—2000 年间基本保持在 16.9%，2000 年后有所上升，2008 年达到最高的 19.6%，2018 年略微下降到 18.9%；伦敦 GDP 占英国的比重则在过去 20 年里稳步上升，从 1998 年的 10.8% 持续上升到 2020 年的 17.4%，升幅较大。

2. 首位城市所在都市圈或城市群的经济首位度会显著上升

在交通和信息技术加速变革下，城市成为区域和网络中的重要节点。近几十年来，中心城市辐射带动能力增强在空间布局上的反映，就是人口和经济活动向大都市区和都市圈集中，其结果是首位城市所在的都市圈占国家 GDP 的比重持续提升。如东京都与千葉、横滨和埼玉形成的“一都三县”东京都市圈占日本 GDP 的比重，从 1955 年的 23.8% 持续提升到 2018 年的 33.1%，而“一都七县”的首都圈 GDP 所占比重，则从 1955 年的 28.9% 提升到 2018 年的 39.4%。

3. 首位城市经济首位度下降并不意味着城市竞争力下降

无论发展中国家还是发达国家，其首位城市的经济首位度总体上会逐步下降，但其带动力和竞争力并未削弱。其原因在于，相对于城市经济规模，城市竞争力更取决于其核心功能和产业能级。如纽约在全球或美国的经济首位度是下降的，但纽约在金融、文化和创新以及专业服务等方面的全球影响力和控制力不仅没有下降，反而有所提升。东京在日本的经济首位度也有下降，但东京金融中心和现代服务业的影响力却持续提升，由此形成东京总部经济和专业服务（包括地区总部和研发等功能性总部）+ 外围城市服务业和制造业的东京都市圈产业分工格局，几乎控制着日本的整体经济发展。

二、上海经济首位度的现状与深层原因

（一）经济首位度的内涵

经济首位度是考察空间范围内经济规模总量最大城市所具有的特征，其最核心、最直观的指标是规模首位度，即首位城市经济规模占所在国家或区域的比重，比值越高表示首位度越高。而要理解城市经济首位度背后的深层原因，则可以使用结构首位度、功能首位度、空间首位度和营商环境首位度 4 个分析性指标。其中，结构首位度（或产业首位度）测度的是某特定产业在全国范围的影响；功能首位度测度的是某些功能在全国范围的影响；空间首位度测度的是对区域发展的辐射和带动作用；营商环境首位度则是测度首位城市营商环境在全国范围的领先水平。

（二）上海经济首位度的现状

1. 规模首位度：标兵优势趋弱，追兵压力趋大

上海是我国经济实力最强的城市，是世界观察中国的窗口，在全国城市中具有规模首位度。但改革开放以来，上海占全国 GDP 的比重逐年下降，从 1978 年的 7.42% 下降到 2022 年的 3.6%。特别是，上海领先第 2 位城市北京的优势也越来越小，2022 年上半年还曾一度被北京超越。

2. 结构首位度：新动能不显著，传统产业亟待升级

目前上海已初步形成以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的现代产业体系。2022 年，上海社会消费品零售总额居全国城市首位，贸易总额高居全球城市榜首，集装箱吞吐量连续 13 年居世界第 1 位，金融市场交易总额突破 2500 万亿元，股票、期货、外汇、黄金等金融市场交易量均居世界前列。上海是国内世界 500 强企业分支机构数量最多的城市，其集成电路产业销售规模占全国的 1/5。与此同时，上海战略性新兴产业比重低于一些兄弟省市，新动能发育欠完善，新旧动能没有完全实现转换，传统产业升级的压力仍然较大。

3. 功能首位度：“五个中心”建设形已具但神不足

上海在国内金融、航运和贸易中心的首位度优势明显，拥有全国最大的证券交易市场、最大的期货交易所和最多的跨国金融机构，以及全球城市中最大的集装箱港口、最大的进出口总额。上海科创中心建设在国内也处于前三位。但“五个中心”的国际影响力还有待进一步提升。据英国《银行家》杂志发布的《2018 全球银行排名》显示，全球银行 50 强中纽约有 4 家，伦敦有 5 家，东京有 4 家，而上海只有 1 家；2018 年全球人力资源服务机构 100 强中，伦敦占 11 家，纽约和东京则分别占 6 家和 7 家，上海没有入选。另据普华永道国际会计师事务所旗下管理咨询机构思略特发布的《2018 年全球创新 1000 强》报告，全球创新 1000 强企业东京有 15 家，伦敦有 10 家，上海仅有 5 家。在经济规模上，上海工业增加值近年来分别被深圳和苏州超过，其排名从第 1 位下降到第 3 位。因此，对标全球一流城市，上海“五个中心”在全球资源配置、高端产业引领、开放门户枢纽、科技创新策源等功能塑造上仍缺乏竞争力。

4. 空间首位度：引领长三角不足，协同布局不够

在长三角区域中，上海经济总量的首位优势非常明显，在众多行业和功能领域都占据首位。但与周边城市能级的快速提升相比，上海的影响力在逐渐减弱，城市之间的差距在逐渐缩小，周边城市甚至已有部分发展指标超越上海。如 2022 年上海人均 GDP 为 17.9 万元/人，低于无锡(19.8 万元/人)、苏州(18.6 万元/人)等城市。

5. 营商环境首位度：国内优势明显，国际竞争力不高

根据世界银行《2020 营商环境报告》，中国营商环境排名大幅上升，从 2017 年的第 78 位上升到 2019 年的第 31 位。上海作为样本城市之一，营商环境优化成果显著。然而，营商环境并无最佳样板，各国仍在不断通过最佳实践的方式改善营商环境。尽管上海在营商环境方面已取得长足进步，但在部分领域存在不少短板，仍有许多提升空间。

(三) 上海经济首位度下降的原因分析

1. 产业新旧动能转换不畅，爆发式成长的新兴产业培育不足

上海产业新动能培育呈现出一定的“脆弱性”“碎片化”和“换挡”不畅等问题，这既是产业升级中普遍出现的现象，也有上海自身的原因。上海新旧动能转换不畅体现在 3 个层面：

一是传统制造业非高端化问题。受制造业在全球分工体系中“低端锁定”等影响，上海制造业高附加值环节缺失，进而影响科技创新和实体经济的有机结合，导致科技成果转化难、产业化难和全要素生产率提升难。

二是服务业结构不合理问题。上海服务业占比虽然超过 70%，但内部金融业、房地产业占到近 30%，批发零售和交通运输业占到近 30%。而从对标的全球顶级城市看，医疗保健、教育培训、文体旅游等产业规模占比均超过 50%。

三是在新领域新赛道显示度不高。从对标的国内城市看，上海在能够引领产业规模化成长的新领域(如互联网经济、数字经济、健康经济等)布局不多、聚焦不够。如对比深圳电子信息产业、杭州数字经济、武汉大健康产业，上海相关产业的显示度不高，品牌影响力有限。尽管近几年上海在人工智能、大数据、5G 等领域加快布局，但成效尚未显现，特别是民用航空等长周期、大投入的产业尚未形成爆发式增长态势。

2. “五个中心”的高端服务能级不足，科技创新中心的高端要素集聚不足

上海“五个中心”的高端服务能级(无论是平台还是国际网络)与全球性中心城市相比还有不小差距。体现在：国际经济中心综合实力仍然不足，经济主体活跃度仍然较弱，在新经济领域落后于北京、深圳和杭州，在高新技术领域缺乏龙头企业和成长性好的中小企业；国际金融中心资源配置功能“底气不足”，金融产品国际化程度较低，市场定价权和话语权不够，如股票市场外资持有不足 5%，债券市场外资持有不足 2%；国际贸易中心核心枢纽功能依然不强，国际市场出口份额受外部环境影响较大，贸易便利化程度仍有掣肘；国际航运中心高端服务能力偏弱，高附加值服务企业规模较小，在航运金融、航运保险等高端服务领域仍缺乏话语权，如海上保险市场份额占全球市场不足 1%，船舶贷款份额占全球市场不足 1%；国际科创中心创新策源与成果转化能力有待进一步提升，国际高端人才的集聚仍显不够，科技研发投入与成果产出能力仍然较弱。

3. 区域腹地支撑上海产业升级的作用有待增强

一是上海功能性机构对外辐射服务通道不畅。长三角的人才、技术、产权、信用、数据等要素市场普遍存在行政性分割情况，表现为标准不统一、规则不一致、平台各自为政，这使上海很多功能性服务机构难以大规模“走出去”，也难以牵头整合分散的市场机构和平台。以人才市场为例，长三角各省市的职业资格和技术等级尚未实现互认，人才跨地区流动相对较弱。据有关部门统计，三地人才异地流动次数人均仅有 0.83 次/人，跨省市人才流动次数在总人才流动次数当中所占的比例不超过 40%。

二是上海功能性机构整合区域相关机构的力度不够。虽然长三角联盟性合作很多，但多数没有上升到产权纽带、品牌纽带、利益纽带、平台纽带，因此能够形成直接带动作用的成功案例较少。如上海科技创新中心建设肩负国家重大科学技术创新战略任务，迫切需要从长三角区域内盘活创新资源，加强区域协同；但受现行财政制度制约，地方政府研发投入具有排他性，不同区域很难共享由研发投入带来的技术外溢。

三是上海自身内部尚未形成强有力的积极政策，支持各类功能性机构集团化开辟对外辐射服务通道。无论从制造业还是服务业看，相对于北京、深圳的对外拓展，上海在对外投资布局上相对滞后，对外辐射力处于相对弱势地位。

4. 对标国际一流水平营商环境短板明显

对标世界银行《营商环境报告》、经济学人 EIU 智库《全球最佳营商环境排名》、世界经济论坛《全球竞争力报告》、瑞士洛桑管理学院《世界经济力报告》、科尔尼《全球竞争力排名》、日本森财团《城市经济力指数》、PWC《城市发展指数》等权威排名，上海营商环境仍存在不少短板，还需要多维度、立体化、全方位地推动营商环境持续优化。重点要突出“三方面”创新：

一是机制创新，从根源上扩大开放，深度融合企业需求，营造便利环境。可借鉴新加坡和伦敦经验，通过健全商业法规体系和知识产权保护，营造浓厚的创业创新氛围，支持企业发展。

二是服务创新，集合大数据分析，为企业定制化的贴身服务。可借鉴伦敦和纽约经验，大力推行整体政府服务理念，实施“一窗式整体政府服务”，注重数字政府服务均等化建设。

三是监管创新，构建以企业信任为基础的监管体系，同时大力保护消费者和投资者的利益。可借鉴我国香港特区政府做法，引进“监管沙盒”制度支持科技金融发展，在鼓励创新的同时做好风险防控。

三、进一步提升上海经济首位度的思路 and 对策

2022 年 6 月，中共上海市第十二次党代会明确提出，要显著提升上海“世界影响力”能级，经济总量在全球城市中持续进位。未来上海发展不唯 GDP，“不是不要 GDP，而是要高质量的 GDP”。在开启社会主义现代化国家建设新征程中，无论是对标全球顶级城市，还是提升自身在国内城市中的经济首位度，上海要锚定具有“世界影响力”目标，从塑造核心功能、转换新旧动

能、推动区域一体化和打造世界一流营商环境等4个维度入手，释放功能提升效应、结构调整效应、空间联动效应和环境改善效应，在提升经济发展质量的同时，确保适当的经济增长速度，以进一步提升上海经济首位度，巩固全国最大经济中心城市地位，推动经济总量在全球城市中持续进步。

(一)释放功能提升效应：聚焦“四大功能”和“五个中心”建设，打造具有世界影响力的核心功能，不断提升经济密度和产业能级

当前是上海向全面建成“五个中心”迈进的关键阶段，要积极打造具有世界影响力的核心功能，提高城市综合服务功能的能级水平，不断提升城市经济密度和产业能级。

1. 努力成为全球高端要素市场的高能级控制节点

数字和信息化正在颠覆传统的资源配置方式。通过对物理、实物形态的产品和要素进行数字化转换与包装，大大降低了距离成本及物理障碍，加速了资源要素流动。

一是提升高端要素市场的国际影响力，争取全球性的定价权和话语权。当前城市能级水平的高低，越来越依赖于能否成为全球城市网络体系中重要的经济节点、金融节点、贸易节点、国际交往节点，在处理全球经济事务中取得主导定价权和话语权。上海要重点突破人民币交易结算定价创新，建立国内外投资者共同参与的、具有较高国际化程度的多层次金融市场体系，逐步成为人民币金融产品的交易、定价和信息中心。

二是深化以集聚跨国企业全球性总部与结算中心为目标的总部经济建设。现阶段，上海主要集聚的是跨国公司地区性总部而非全球总部，且面临来自新加坡在这一领域更为激烈的竞争。针对当前的短板，上海需要提高投资便利度，放宽投资准入门槛，成为全国设立外资投资性公司最便捷、跨国公司投资功能最集中的城市；提高资金使用自由度和便利度，方便公司总部境内外资金统筹运营管理，便利外籍员工合法收入的购付汇和结汇；提高贸易和物流便利度，支持总部企业开展离岸业务；加大总部功能配套保障力度，鼓励发展国际教育和涉外医疗，做好安商、留商、富商、稳商工作，打造有利于跨国公司全球总部发展的国际一流营商环境。

三是培育高端生产性服务业，提升服务全球市场的范围和能级。高端生产性服务业作为现代产业的高端形态，是全球资本服务中心的关键产业。上海需要进一步加大对会计、广告、银行、保险、法律和管理咨询等先进生产性服务企业总部的吸引力，以总部为“磁极”，吸引全球的生产、劳动力、资本，通过总部进行资源的调配、计划、指示，进一步影响城市之间的信息流动、知识创新、战略决策。

2. 打造范围更广、影响力更强的对外辐射枢纽

通过“走出去”战略，打造上海本土的跨国公司与全球性企业，增强要素与资源的输出能力，弥补上海城市发展在要素集聚与扩散方面失衡导致的回路性功能欠缺。同时，要注重提升对“内资总部”的重视程度。除大量吸引境外总部，上海同样需要本土企业总部包括民营企业总部的集聚，避免国内企业融资机会外溢。加快形成更高能级的产业体系，增强整个现代产业体系的国际竞争力和区域辐射力。要以巩固提升实体经济能级为目标基点，着力培育以世界一流企业、“独角兽”企业、“隐形冠军”为核心的卓越制造企业群体，增强对全球创新活动和产业价值链的主导性和掌控力。

3. 建设领跑全球的科技策源地和创新发源极

推进国家级重大科技平台和基础设施建设。建设世界级大科学设施集群，在能源、材料、生物医学等若干前沿领域，加快

建设国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放试点城市。探索制度创新和市场化运营机制，建成上海科技创新资源数据中心。大力发展一批具有世界级水平的新型研发机构，建设教育、科研、创业深度融合的高水平、国际化创新型大学，为在若干领域形成全球领先优势奠定基础。大力发展创客型、孵化型、服务型众创空间，提升上海众创空间的知名度、影响力和竞争力，增强对创新创业人才的吸引力。

(二)释放结构调整效应：抓住数字化转型新机遇，提升服务业新势能、培育制造业新动能，加快新旧动能转换力度和速度

当前，上海产业结构仍处于新旧动能转换连续不畅的“阵痛期”，加快培育经济发展新动能，是上海确保经济增长速度、迈向高质量发展的核心动力。要淡化服务业比重要求，强化服务业与制造业融合，注重提升全球城市所聚焦的核心、上游、高端产业(如金融、科技、高端制造等)规模首位度。

1. 抢占数字信息化时代新一轮产业革命制高点，解决工业结构“过重”和服务业“过老”的问题

以新一代信息技术与制造技术深度融合为特征的智能制造模式，正在引发新一轮制造业变革。数字化、虚拟化、智能化技术将贯穿产品的全生命周期，柔性化、网络化、个性化生产将成为制造模式的新趋势，全球化、服务化、平台化将成为产业组织的新方式，网络化协同制造、个性化定制、服务型制造等新模式新业态持续涌现。上海要抓住机遇，推进城市全面数字化转型，完成产业结构的优化、生产模式的变革、服务业的转型升级。

2. 继续主打“上海服务”品牌，提升服务业新势能

上海服务业发展，既要强调高端功能集聚，提升产业链和价值链位势；又要提高专业服务业能级与辐射范围，大力发展处于城市服务供应链高端环节的专业服务业；还要鼓励本土企业向海外投资布局，增强全球资源配置能力。

要发展多种形式的平台型电子商务，推进国家电子商务示范城市建设，构建完备的电子商务产业链体系；推动互联网与医疗、养老、健身等领域的融合，建立养护医结合的养老服务体系，满足社会日益增长的养老服务需求等。

3. 实施新兴产业增强计划，培育制造业新动能

聚焦集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业，抢占元宇宙、绿色低碳、智能终端、数字经济四大“新赛道”，瞄准未来健康、未来智能、未来能源、未来空间和未来材料五大未来产业方向。增强集成电路产业自主创新能力，实施国产设备、零部件、材料、设计软件等补链强链固链计划，高标准建设电子化学品专区。提升生物医药产业链协同水平，加快打通临床研究及应用的快通道，推动创新药、高端医疗器械研发攻关和产业化。促进人工智能深度赋能实体经济，实施新一代人工智能算法创新行动。

(三)增强空间联动效应：提升人口经济承载力，聚焦重点发展区域，推动跨区域协同，做大做强新经济增长极

中共上海市第十二次党代会提出，要强化“四个论英雄”发展导向，全面提升上海经济的竞争力、创新力和抗风险能力。“四个论英雄”即以亩产论英雄、以效益论英雄、以能耗论英雄、以环境论英雄。“四个论英雄”体现了上海对高质量发展内涵的深刻领悟。这表明上海经济发展不是不要量的增长，而是要更高质量、更有效率、更可持续的量的增长，是要“量增”与“质升”兼备的增长。

1. 探索土地政策突破，拓展经济发展空间

在上海空间布局“十六字”总方针引领下，加快打造支撑具有世界影响力的国际经济中心战略目标的核心载体。推动主城区提高经济密度和产业附加值水平，打造总部经济集聚区，促进现代服务业高起点集聚发展。以上海自贸试验区临港新片区和大虹桥地区为东西两大核心枢纽，打造新的开放型经济集聚高地。加快宝山、金山的新经济发展和传统产业转型升级。以新城为依托，打造高端制造业基地以及现代服务业、“五型经济”的新增长极。

2. 淡化人口规模控制，大力集聚高端人才

以临港新片区创新示范突破为契机，在“五个新城”试行更大力度的户籍开放政策，以为区域发展或企业发展作出贡献为导向，而非人才类别、居住年限等标准，大量引进青年人才。同时，建立更有理性、更加多元、更有弹性的人才标准，充分发挥人才对于经济发展的推动作用。以此为探索试点，逐步修正上海人口规模管控与相关人才政策。

3. 发挥龙头带动作用，在具有世界竞争力的城市群中优化产业布局

注重在市域、都市圈、城市群等不同空间尺度上的分级联动，强化“圈内”成员的产业分工，推动长三角形成多中心、多层次、多节点的高水平产业协同发展架构，持续增强产业链的影响力、竞争力、控制力，共同打造世界级产业集群。要把上海的服务功能提级升档牢牢建立在苏浙皖及其他地区服务需求提级升档基础之上，互为依托、互为促进，既要实施平台、网络、队伍、创新等前瞻性布局，又要促进供需双方的深度对接，形成更加紧密的利益共同体。

(四)放大环境改善效应：加大改革开放力度，打造世界一流营商环境，成为链接两个市场、配置两种资源的枢纽节点

顺应制度型开放趋势，探索构建与高标准国际经贸规则相衔接的制度体系，积极打造与国际通行规则相衔接的制度创新高地，吸引和集聚世界范围内的市场主体。主动对标世界银行“营商环境”评价指标，围绕优化市场准入、便利获取经营场所、优化公用服务连接等方面，加大改革力度，从基础环境类、产业结构类和创新能力类推出一批突破性举措，持续推进营商环境改善。

1. 实施关键制度改革，优化基础环境

一是减少企业设立、注销的制度性成本。降低企业获得经营场所的成本，进一步扩大“一址多照”“一照多址”制度的应用范围，除特定情形外，全面实施“先照后证”。大幅降低企业迁移的制度壁垒，建立企业跨区迁移财税分配制度，使得企业财税迁移的影响随时间缓释均摊。建立企业简易注销负面清单，将社保、税务、司法、金融等可能影响企业简易注销的条款列为负面清单，提高企业退出市场的制度透明性。

二是降低企业不动产、无形资产确权与获得成本。探索存量不动产实施混合容积率制度，允许企业根据自身经营情况，基于公允市场价格，更为便利地对土地性质、产权性质进行“补地价”调整变更；在超大城市土地资源紧缺及城市更新背景下，切实降低企业获得土地信息的制度壁垒，探索建立规划指标跨区交易制度，归集零散的工业用地指标。

三是大幅降低企业合规经营的成本。建立统一的统计获取渠道、企业综合信息单一申报渠道。原则上除统计部门外，各部门不得独立开展统计调查工作。针对有必要、有需要的统计业务，相关部门可通过单一电子窗口向特定企业发起申报，避免统计数据体系外循环。

2. 促进贸易金融，更好支持商业发展

一是允许更多外商独资金融机构落户上海。吸引外资银行卡清算机构在沪设立分支机构，引入外商独资征信、信用评级、

第三方支付机构落户，引入金融信息、金融新闻、金融科技等跨界创新企业落户，放宽证券、银行、保险准入的投资者限制，拓宽投资者类型，积极储备潜在的落户独资机构。

二是允许专业的市场化信用机构驻沪发展。鼓励专业化的市场机构进入征信领域，推动建立具有行业标杆性的龙头企业。

三是建立包容审慎的企业监管机制。积极运用第三方机构参与对市场主体的监管，提升现场检查、飞行检查时效。除特定情形下需延长检查时间外，建立实质性检查时限机制，减少企业在经营过程中的不确定性，避免触发连锁市场风险。

3. 采取主动策略，加速创新生态建设

一是建立营利组织纳入式服务窗口。充分认识“第四方”机构在优化企业营商环境方面的作用，积极引入具有国际影响力的科技创新分支机构，成为境内企业与国际创新网络的链接桥梁。

二是积极引入国际顶尖技术人才、管理核心人才。借鉴新加坡做法，将国际顶尖技术人才与管理核心人才纳入全球人才战略视野，建立出入境机构与招商机构的信息互联平台。重点关注国际关键、重要的金融机构高管，全球排名前 50 位法律法务、会计审计、评估机构的主要管理高层和合伙人，以及创新研究团队的核心研究成员在沪出入境及转机情况，主动接触、建立联系，获取一手信息，为上述机构、团队和人才在沪落地生根创造条件。

三是以全球视野推动长三角城市群的创新合作。立足面向全球的长三角城市群建设，打造长三角城市群创新竞合的跳板和平台。发起创立全球城市创新日，将全球城市论坛升格为全球城市创新论坛，邀请全球各主要城市市长作为论坛轮值主席。

参考文献

- [1] 许学强,周一星,宁越敏.城市地理学[M].北京:高等教育出版社,2022.
- [2] 周振华,张广生.全球城市发展报告 2021:全球化城市资产[M].上海:格致出版社,2021.
- [3] 丝奇雅·沙森.全球城市:纽约·伦敦·东京[M].上海:上海社会科学院出版社,2005.
- [4] 吕康娟.从“营商报告”到“宜商报告”,对上海提出了怎样的新对标要求[ED/OL].上观新闻,<https://www.jfdaily.com/news/detail.do?id=592512>.
- [5] 邓智团.锚定“世界影响力”的能级提升推动国际经济中心升级版建设[N].文汇报,2023-04-15.
- [6] 魏守毕,方聪波.经济发展水平、政治中心分布与城市首位度[J].现代经济探讨,2021(9).
- [7] 吴璟桢,吴永康.上海经济稳增长的动力机制和举措建议[J].科学发展,2023(3).

注释

①如非特别说明，本文数据主要来源于上海、北京、纽约、东京、伦敦等城市官网以及其他公开资料。