

# 以动力变革赢得发展主动

□ 上海华夏经济发展研究院课题组

新时代我国经济发展的基本特征,就是由高速增长阶段转向高质量发展阶段。处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,做好推动动力变革这篇大文章,以动力变革赢得发展主动,迫切需要研究发展动力转变的进程,迫切需要关注发展动力的新趋势和新问题,迫切需要聆听释放新发展动力的对策建议。上海作为一座勇当“排头兵、先行者”的城市,在推动动力变革、实现高质量发展上勇于攻坚,其理论和实践上的探索,具有重要的启示意义。本报特邀专家学者对此进行深入阐述,以飨读者。

——编 者

## 发展动力

- 在人才方面，就业结构持续优化
- 在消费方面，消费规模保持稳定增长
- 在资本要素方面，国际资本流入规模攀升
- 在产业方面，加快形成新型工业体系
- 在制度变革方面，改革开放释放新的制度动力

改革开放40年来，上海在经济社会发展的各个领域始终走在全国前列。进入新世纪以来，上海引领全国，对接国际通行规则，深化改革开放，进一步推动经济发展。随着经济发展进入新阶段，上海的发展动力发生了新变化。上海发展动力因素转变的历史演进脉络，可从以下5个方面进行探讨：

**第一，就业结构持续优化，高端人才加快集聚。**人才集聚和人口增长是城市发展的重要动力。上海长期高度重视人才动力，不断推行新的人才政策以推进人口结构的深层优化，整体提高人员素质，进一步完善人才发展机制。从数据来看，自2003年以来，第一产业从业人员占总从业人员的比重越来越低，第三产业从业人员占比不断提高。整体来看，在人口总量上升的同时人口结构不断优化，适应着不断变化的经济社会发展趋势。

**第二，消费市场规模不断扩大，**

## 动力转变的历史演进分析

**对经济增长贡献显著。**上海最终消费率多年来保持稳定增长。上海最终消费率从2008年的51%持续上升到2017年的57.3%。同时消费对经济、税收和就业贡献显著。2018年上海市商贸业就业人数达到333万人，贡献了全市近四分之一的就业岗位。2018年全市商贸业增加值5002.95亿元，占全市地区生产总值比重为15.3%。消费税作为政府财税收入的重要组成部分，2008年到2017年年均增速14.26%，占全市税收比重长期保持在6%左右。

**第三，对外开放不断深化，国际资本流入规模攀升。**2013年至今，上海主要通过自贸试验区建设推动服务业的深度开放，不断优化服务业国际直接投资结构。自2003年以来，跨国公司地区总部数量直线增加，到2017年已增加到625家，相当于2003年的11倍。我国在2001年加入世贸组织后，受开放红利的支撑，上海吸收国际直接投资增速持续增长。

2003年以来，外商直接投资额不断增加，2015年达到一个顶峰，外商直接投资额为185.59亿美元。2016年外商直接投资额出现一个小幅度的回落。就外部因素而言，全球经济增长乏力、不确定因素较多对上海的外商投资造成了一定影响，对此需要高度关注。

**第四，产业结构实施战略性调整，加快形成新型工业体系。**目前上海产业体系中工业仍占较重要地位。2003年后，上海工业劳动生产率总体呈上升趋势，第二产业对上海经济发展的贡献保持在一个较高水平。近年来，着眼上海建设全球城市这一目标，全市工业实施了新一轮布局调整。一方面，上海郊区工业全面参与到全市支柱工业的发展中，以新兴产业发展推动整体产业升级；另一方面，加大对传统工业的改造力度，以技术改造和产业集聚实现产业升级。总体来看，上海正加快形成与全球城市相匹配的新型工

业体系。

**第五，改革开放释放出新的制度动力，营商环境不断优化。**从上世纪90年代以来，作为改革开放前沿的上海得到了迅速发展，浦东的开发开放和“四个中心”（国际经济中心、国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心）的建设，激发了以往积累的雄厚发展动力。在中国加入世贸组织后，上海继续发挥引领作用，为全国深化改革和扩大开放探索新路径。2010年的世博会也为上海注入了城市发展的新活力，在基础设施建设、投资拉动、城市品牌营销、产业转型升级等方面有了重要提升。党的十八大以来，设立上海自贸试验区，并明确了加快建设具有全球影响力的科技创新中心的目标。科创中心的新定位，契合了城市发展的方向，有助于上海经济、金融、贸易和航运中心融合建设，也赋予了上海更为长远、更为根本和更为持续的发展动力。

## 新挑战

- 人才发展的体制机制存在瓶颈
- 消费相关政策有待完善
- 国际直接投资增速下滑
- 智能制造缺乏核心技术
- 城乡发展不够平衡
- 营商环境仍需改善

当前，上海发展动力出现了新的趋势，面临新的问题和挑战。

**一是人才管理机制不够灵活，影响高层次人才集聚。**对标全球具有影响力的科技创新中心城市，上海在人才发展的体制机制方面仍存在瓶颈。如，顶尖人才引进不足，缺乏真正具有国际水准的大师级人物和高层次创新团队；人才管理机制不够活，科技成果转化收益率低，影响了人才集聚并发挥作用；等等。

**二是新消费新模式需要加强培育，行业监管要跟上业态创新步伐。**当前上海新的消费热点和消费模式仍然有待培育，未来消费的重点方向应在中高端消费、进口消费、服务消费等方面。由于口岸贸易便利化不足，目前国外品牌新产品进入上海市场仍需较长周期，流程较多。由于面向新模式新业态的相关法律法规缺失，传统监管方式跟不上新业态的发展，服务消费领域的市场准入和开放政策制度欠缺，相应的体制机制还没有跟上消

费升级和商业创新的步伐。

**三是国际直接投资增速下滑。**尽管从2003年到2015年，外商直接投资额从58.5亿美元增长到185.59亿美元，对外直接投资中方投资额从1.72亿美元增长到158.97亿美元，涨幅惊人，但之后投资额有了一个小幅下降。整体来看，上海“引进来”和“走出去”的程度在不断加深，但受国际形势和产业结构调整的影响，投资额会有一定幅度的波动。

**四是工业发展速度减缓，智能制造缺乏核心技术，原创研发动力不足。**从工业总资产贡献率来看，2003年至2017年间比较稳定，基本集中在10%至14%之间，波动幅度不大。但上海工业总资产贡献率自2010年来逐步趋于平缓，并开始呈下滑趋势。技术创新是产业转型升级的关键，企业自主创新能力不足成为首要瓶颈因素。在智能制造领域，核心技术与产品自主化率有待提高。目前，上海实现制造过程智能化的重要基础技术主要依赖进

口，对于一些重要装备和制造过程，尚未掌握系统设计与核心制造技术。近年来上海在科研创新方面不断加大投入，对科技创新的支持力度不断加大。尽管研发投入在增加，整体科研成果数量也不少，但成果质量有待提高。企业往往倾向于将创新的重点放在跟踪和模仿上，原始创新的动力明显不足。一些企业研发团队没有及时建立行业系统性的管理平台，研发费用被用在重复和已有的技术上，导致自主创新能力不足、效率不高。

**五是城乡一体化水平有待提升，城乡基础设施、公共服务、集约化管理仍不平衡。**上海中心城区的建设和管理水平与国际大都市相比差别不大，但上海郊区管理水平和形象品质与上海国际化大都市地位较不相称。在上海市区高速发展的同时，郊区的发展速度拉低了整体进程。同时，上海郊区工业有比较强的制造能力，但经营粗放，集约化程度差，缺乏具有核心竞争力的企业，产业集聚水平不高。上

海郊区发展的不足，也是上海新一轮发展的动力所在，表明上海郊区还具有较大的发展潜能。

**六是城市治理模式有待转型，营商环境还需改善。**营商环境是企业发展的土壤，直接影响地区的经济繁荣程度，对中小企业影响尤其较大，最终反映在经济增长、财税收入、社会就业等各个方面。近年来上海在优化营商环境方面开展了大量工作，特别是通过上海自贸试验区建设，力求率先建立符合法治化、国际化、便利化要求的营商环境和制度规范。自贸试验区在政府简政放权、投资贸易便利化等方面取得一系列经验，但是上海打造国际一流营商环境仍然任重道远。制度创新是经济增长的重要动力。未来一个时期，上海还将面临不少挑战，特别是城市治理模式有待进一步转型，市场配置资源的决定性作用尚未充分发挥，基层治理模式有待优化等。解决这些问题，关键要靠行政管理体制改革，通过改革来充分释放制度红利。

## 着力释放新发展动力的对策建议

- 提高人口素质，优化人才结构
- 把握消费升级方向，培育消费新增长点
- 抓住资本市场开放机遇，激发金融集聚力
- 瞄准国际前沿方向，加快发展高端制造业
- 加强统筹，促进城乡基本公共服务均等化
- 提升政府治理能力，转变政府职能

在未来发展进程中，上海还需找准着力点，发挥人才、消费、资本、制度等要素的作用，不断释放新的发展动力。为此，提出以下对策建议：

**一是提高人口素质，优化人才结构，建立柔性流动机制。**发挥人才动力，需提高人口素质，实现人口与经济、社会、生态环境的协调发展。从人口角度做到总量合理和结构优化是对人口的新要求。要建立柔性人口流动机制，基于城市承载能力，探索管理问题。在城市发展中，不仅需要高学历人才，还需要专业人才，不同人才在总量中的比例要合理。要完善人才引流制度，优化人才结构，通过建立相关机制，培育先进制造业和现代服务业人才等，实现城市与人口高度匹配。

**二是把握消费升级方向，培育消费新增长点。**适应消费结构、消费模式和消费形态变化，培育和发展时尚消费、网络消费、文化消费、旅游消费等，进一步引导绿色消费、柔性定制消费等，创造和引领新消费热潮。围绕大量消费外流现象，进一步支持跨境电商等发展，积极优化国际中高端商品和服务品牌在国内的布局、定价机制，逐步引导境外消费回流。同时，还要适应居民消费升级趋势，深

化供给侧结构性改革，积极提供高质量的商品和服务，满足人们对美好生活的需求。

**三是抓住资本市场开放机遇，激发金融集聚力。**上海要发挥国际金融中心功能优势，加大银行、证券、保险引资力度，扩大境外金融机构在沪业务范围，拓宽中外金融市场合作领域。鼓励和支持外资金融机构发展，吸引外资金融机构将区域性乃至全球性总部设在上海。发挥中国国际进口博览会溢出和辐射效应，充分利用上海主场优势，推动商品和服务新领域、新业态、新模式国际直接投资项目落地。上海要用金融优势吸引全球创新资源，整合科技优势，提升创新资源的流动率和利用率，从而对全球创新网络产生重要影响，从创新中激发金融集聚力。

**四是瞄准国际前沿方向，加快发展高端制造业，引领经济结构转型。**上海制造业在国内属先进水平，但仍应着眼转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力，加快发展高端制造业。当前和今后一个时期，上海要根据制造业产业链的形态来布局各个环节的创新工作，实施一批关键领域的技术攻关项目，加快突破制造业发展的技术

瓶颈，提高科学技术在生产实践中的利用率，在未来的制造业发展中应更侧重研发设计，发展高端制造。在产业选择方面，应将改革创新的重点放在集成电路、智能制造装备、生物医药与高端医疗器械等重点领域。

**五是加强财政统筹，促进城乡基本公共服务均等化。**城乡发展一体化，不仅有利于发展空间扩大和资源要素流动，而且有利于提高中心城市的带动力，增强区域发展的协同性。上海的新城和农村应进行专业规划，探索适应新形势的城乡一体化模式。改善城乡发展的不平衡状况，公共服务领域的财政支出需要加强统筹。应优化要素配置、促进城乡互动发展，进而增强区域整体实力。特别是在河道整治、卫生医疗和基础教育等方面应加大力度，制定相应配套措施；在环保投入和道路打通方面加大基础设施投入；在医疗、教育资金使用方面应更好发挥统筹作用，提升城乡公共服务均等化水平。同时，还应加快推动郊区城镇产业和各类园区创新升级，加强产城融合，促进城乡一体化，使城乡在经济、文化、生态等要素上优化组合、交融协同、和谐发展。

**六是提升治理能力，转变政府职能。**制度变革是上海发展的重要动力之一，未来应以政府改革为突破口，扎实推进经济体制各项改革，建立优化包容性创新体制机制，向学习型、创新型和服务型政府转变，努力在推进治理体系和治理能力现代化上走在前列。（总报告执笔：李清娟）

### 10版、11版分报告目录

- 《上海发展动力变迁研究》
- 《改革开放释放发展潜力》
- 《应对国际资本流动新形势》
- 《积极培育消费发展新动能》