www.whb.cn
2020年1月22日 星期三 文匯報

放眼长远发展 聚焦热点难点 倾听参事声音

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，上海要在更高水平上全面建成小康社会，形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架，基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心。围绕上海全面推进三项新的重大战略任务，精心谋划好“十四五”发展，市政府参事们立足“两个大局”“四个放在”，洞察经济社会发展规律，积极开展事关上海长远和全局发展的深入调研，聚焦改革发展中的重点和难点问题，建言献策。本专题选取部分参事的真知灼见，让我们倾听参事的声音，汲取创造新时代新奇迹的智慧力量。

经济发展的双轨并重和空间发展的两翼齐飞
——新时期的上海发展策略畅想

■ 唐子来（上海市人民政府参事，同济大学建筑与城市规划学院教授）

我感到，新时期上海的发展策略，应注重经济发展的双轨并重和空间发展的两翼齐飞。

一、经济发展的双轨并重：既要做强门户城市，又要迈向枢纽城市。“门户型全球城市”就是境外跨国公司的区域总部所在地，在全球经济网络中呈现内向集聚能力；“枢纽型全球城市”则是本土跨国公司的全球总部所在地，在全球经济网络中展示外向辐射能力，也就是全球资源配置功能，这也是中央对上海的新要求。上海已经成为吸引境外跨国公司的地区总部和研发中心最多的中国内地城市，建设“门户型全球城市”取得了显著成效；但仅有7家财富500强企业总部位于上海，对标枢纽型全球城市，上海存在显著差距。因此，一方面要“借外力”，上海具有无可比拟的营商环境优势，理应成为央企总部的主要疏解地，要积极争取中央扶持政策；另一方面要“炼内功”，上海应当精心培育具有全球影响力的本土民营企业。

二、空间发展的两翼齐飞：既要连接全球网络，又要辐射区域腹地。在迈向“卓越的全球城市”进程中，上海应当进一步强化“两个扇面”作用，这也正是自贸区新片区和一体化示范区分别承担的核心使命。自贸区新片区作为对外开放的先行者，应当与浦东综合交通枢纽和依托浦东交通枢纽的门户商务中心紧密结合，形成“向外连接全球网络”的东翼扇面。一体化示范区作为区域协同的排头兵，应当与虹桥综合交通枢纽和依托虹桥交通枢纽的门户商务中心紧密结合，形成“向内辐射区域腹地”的西翼扇面。

新时期的上海空间发展策略应当强化“一核两翼”的总体空间格局。“一核”就是中央活动区作为全球城市的综合功能承载区（可以包含张江科学城），这是自贸区新片区和一体化示范区都无法取代的。“两翼”包括向外连接全球网络的“东翼”和向内辐射区域腹地的“西翼”。中国国际进口博览会就是“两个扇面”的经典范例，“国际卖家”通过“东翼扇面”进入，“国内买家”通过“西翼扇面”抵达。

着眼国际化和开放度制高点的“东西联动”

■ 杨建荣（上海市人民政府参事，上海市国际贸易促进委员会原党组书记、会长）

按照中央经济工作会议的分析，我国经济稳中向好、长期向好的基本趋势没有改变。如何贯彻好国家战略，当好排头兵和先行者，我认为应做好两个方面：

第一，要在国际化和开放度上占领制高点。自贸区和临港新片区、科创板、进博会等，都要求上海代表国家参与国际竞争，争夺国际话语权。通过“五个中心”建设，能够提升上海在全球网络中的资源配置能力，成为管控全球供需关系，尤其是管控金融业、服务业及创新产业的中心。纽约、伦敦、巴黎、东京等都不同程度地体现了这种“管控”中心的特点。上海的全球城市功能应该超越西方资本主义体系下的模式，更好地利用地缘优势、政策优势和制度优势，结合中国治国理政的新思想新方案应对世界带来的“蝴蝶效应”，发挥上海作为“一带一路”桥头堡带给全球的战略纵深作用，在研究全球性、开放性的产业体系、金融体系中找准定位，产生真正的辐射力和影响力。上海要勇于更大程度地开放，比如在金融准入领域参与国际竞争，银行、保险、信托进一步扩大对外资的开放度，为人民币国际化创造更好的条件和基础。再比如，在营商环境特别是商事法制环境上，采取国际化思维，依托《纽约公约》《新加坡公约》等全球性的商事争端解决机制来更好地服务于跨国公司和技术创新中心，为在沪国际组织和机构人才的签证、流动、居留提供更大便利。

第二，要形成“东西联动、整体呼应”的改革发展新格局。新片区不单是自贸区的“4.0版”，也不局限于“可复制、可推广”，而是要着眼于国际竞争与合作前沿的政策创新和体制、机制改革；长三角一体化示范区不仅仅是城乡规划、路网结构的整体安排和产业分工与布局合理配置，而是应着眼于突破行政分割和建立、强化市场起决定性作用的资源配置体系，在城乡统筹、社会和谐、生态文明诸领域，为实现第二个百年目标取得“示范效应”。如果说，上世纪90年代的“东西联动”是开发浦东、振兴浦西，为上海的改革发展杀出一条血路；当下新时代的“东西联动”则要着眼于占据国际化和开放度的制高点，当好全国改革开放发展的“排头兵”和“先行者”。

生物医药产业在上海不仅要生根发芽还要开花结果

■ 陈宏民（上海市人民政府参事，上海交通大学产业发展与技术创新研究院院长）

当前，全球生物医药产业正处在技术和制造都出现重大变革的历史关口，着力布局生物医药产业对于我国未来数十年的经济社会发展有着重要意义。上海的生物医药行业连续多年一直作为优先发展的重点领域。经过若干年精心培育，已经生根发芽，初具规模，到了能够开花结果的阶段。

要让生物医药产业在上海持续壮大发展，不仅要继续巩固和增强其创新策源能力，还要不失时机地加快培育产业集群。为此，要顺势而为，调整策略，积极推进生物医药产业在上海的转型发展。政府的规划与扶持要着眼于整个创新链和产业链，并努力使创新链与产业链有效链接。在当前，随着该产业研发成果的推进，政府的支持也要随之向下游延伸。在新药的后期临床研究、新药注册报批，以及新药的产业化等方面努力积极提供全方位支持。政府支持不仅应体现在研发费用的配套资助上，还应体现在政策便利性和信息透明度等多个方面。

在新药后期临床研究方面，建议搭建更加有效的医学临床研究平台，充分发挥上海拥有高质量医学临床研究资源的优势，努力用市场化手段对接有临床研究需求的医药研发企业，有效提高上海新药研发的效率和质量。

在新药注册报批方面，建议下大力气营造CDE（国家药品审评中心）分中心在上海落地的各种条件环境。新药审评门槛高周期长工作量大。如果能争取国家同意在上海设立CDE长三角分中心，对于提升上海和长三角地区生物医药产业的整体优势，加快打造世界级产业集群无疑能起到重大作用。

在新药制造和产业化方面，建议有关部门与医药企业加强合作，积极探索MAH（药品上市许可持有人制度）的新机制，充分利用上海传统医药企业的制造存量资源，对接生物医药的研发能力，努力挖掘和创造两者之间的互补效应，加快推进生物医药的产业化速度。

进一步促进新旧动能转换过程中的工业再制造

■ 石良平（上海市人民政府参事，上海社会科学院经济研究所研究员）

目前全球都处在新旧动能转换时期。从历史经验看，在转换过程中，用新技术延长旧动能的增长空间与时间，是新旧动能转换过渡期的一项非常重要任务。

再制造既是循环经济的一种形式，也是嫁接新技术的一个途径。德国大众汽车公司销售的再制造发动机和新机的比例达到9:1。英国Lister Petter再制造公司每年为英、美军方再制造3000多台废旧发动机，保证再制造产品质量达到或超过新品，且价格低廉，深受欢迎。目前全球再制造产业发展势头迅猛，每年有2000-3000亿美元规模。预计未来十年内全球再制造的规模可以翻番，并且主要集中在亚洲地区。越来越多的亚洲国家开始重视再制造问题，包括泰国、越南、新加坡、马来西亚等。

上海具有工业再制造的许多优势。从产品上看，涉及再制造的各个领域：飞机、汽车零部件、工程机械、通讯设备、大型工业装备、大型机床、国防装备、船舶与铁路设备、大型农用机械、医疗设备等。这些领域都是上海的强项。加强这些领域的再制造，也是提高上海制造业比重的很好途径。

上海工业再制造起步并不晚，现在遇到的瓶颈主要是三个方面：一是还没有形成完整的再制造产业链，产业集聚度比较低；二是受到旧设备进口管制的影响；三是全球保税维修与再制造的政策还不配套。可在新片区有所突破，争取全球维修和再制造企业经营许可审批权的下放。同时也建议利用长三角制造业的优势，在长三角示范区内形成绿色再制造基地。

上海汽车工业发展要重视氢能源和燃料电池产业

■ 余卓平（上海市人民政府参事，同济大学汽车学院教授）

2019年7月，世界新能源汽车大会在中国召开，全球汽车工业人士一致认为，汽车工业正式进入了一个百年不遇的大变革时代，电动化、智能化应该是这个时代汽车工业的显著标志。因此，跟上时代变化，在新时代实现创新驱动，是汽车工业可持续发展的重要途径。上海的汽车工业一直是我国的领头羊，在电动化、智能化方面如何实现持续发展，是上海汽车工业实现可持续发展面临的问题。我认为，上海需要进一步加强对氢能源和燃料电池产业的重视。在去年全国两会上，总理的政府工作报告增加了建设加氢站的内容。国家工信部最近公布了《新能源汽车产业发展规划(2021-2035年)(征求意见稿)》，其中明确了纯电动车的发展应成为主流，并提出一个目标，要实现燃料电池汽车的规模化应用。去年11月，国家统计局正式公布，从2020年开始，将氢气作为能源统计，而不是作为一个化工原料。

实际上，在燃料电池发展方面，已经跳出了燃料电池汽车的范畴，扩大到了能源发展的领域。可再生能源的不稳定性和电网不能储能的不灵活性形成了一对矛盾，可再生能源大规模发展受到了挑战。2017年和2018年连续两年，我国弃风、弃电、弃光的水平大概在1000亿度电。所以，当前如果把氢能源的发展与可再生能源捆绑在一起，可再生能源能够上网的上网，不能上网的制氢，这种发展战略可能会推动我国氢能产业的发展。建议上海要高度重视这一趋势。上海是燃料电池发展起步最早，现在仍处国内领先地位的城市。但目前在市级层面的大规划中体现不够。我们不能仅从汽车工业，而要着眼于大电气的角度来看待这一问题，包括风力制氢、燃料电池等都要发力，这样上海的汽车工业在新的增长领域才能够持续保持领先。

要重视非商品类服务性消费对经济的推动作用

■ 唐豪（上海市人民政府参事，上海大学教授）

消费是经济增长的原动力。党的十九大报告明确指出，要“完善促进消费的体制机制，增强消费对经济发展的基础性作用。”上海经济较早进入消费推动增长的阶段，并逐步显现“基础性作用”。其表现为消费规模大，占经济总量比重高且呈上升之势。但是，各界对消费及其重要性的认识普遍滞后，相关信息采集不完整，主要指标的代表性不足。尤其对部分居民服务消费存在明显的数据缺失。由于我国居民商品消费增速持续低于服务消费，按有关口径统计推算，本市居民物质商品支出的占比已低于50%。据此估算，上海的居民服务消费可能占总消费支出近55%。可见，服务消费对本市经济增长的作用大、潜力足。为此，除了原有的消费统计继续推进，有必要以实用性为导向，用简便易行的方式方法，弥补上述缺陷，估算计量本市的消费规模和分类属性，增补某些数据，并作为已有统计结果的参考和补充。

我建议，以GDP减去支出法中的“资本形成和进出口”，其余额直接作为本市最终消费（总规模）。将按此方法算出的消费总规模与经济总量数值比较，以及消费增速与经济增速持续比较，能够更准确地反映本市经济与消费之间的相关性。将消费总规模减去用支出法合计的政府消费（也称公共消费）便是完整意义上的居民消费。将居民消费减去居民用于物质商品的消费，即可得出居民服务消费；社会消费品零售总额扣除集团消费，就是居民的商品消费。

在居民服务消费中，公共服务类消费支出，如水、电、气、电信、公交等，很容易统计汇总。扣除上述服务支出，余下的正是那些难以统计的服务消费，包括家政、房屋租赁、各类培训、文化娱乐、美容时尚等。发挥消费对经济增长的基础性作用，应更加关注那些潜力大、增长快、增值率高的消费内容。而不易统计的服务消费，大都符合上述特点且面广量大，是本市居民消费中占比呈上升趋势的部分，因而不能忽视。

全球人民币资产配置中心建设将提升上海国际金融中心的竞争力

■ 盛松成（上海市人民政府参事，中国人民银行调查统计司原司长）

到2020年，上海基本建成国际金融中心的目标即将完成。我认为，下一步上海国际金融中心建设的目标不再是国际排名，而主要是为国家的经济发展服务。将全球人民币资产配置中心作为下一步的建设方向，将提升上海国际金融中心的竞争力。原因有三：一是充分挖掘以人民币计价的资产，增强以人民币计价的投资品的竞争力，能突出上海国际金融中心的特色，和其他国际金融中心形成差异化竞争，为人民币国际化创造条件；二是过去半年多来，人民币离岸市场面临不确定性，在岸金融资产吸引力提高，与离岸市场形成互补；三是随着“一带一路”战略实施、我国金融对外开放不断扩大、金融改革不断深化，都为上海国际金融中心建设提供了重要机遇。

具体举措可包括：配合资管新规落地，进一步丰富人民币计价产品。目前上海形成了交易场所多层次、交易品种多样化和交易机制多元化的国际金融市场体系，已覆盖股票、债券、货币、外汇、黄金、金融衍生品、票据、保险等各类金融要素。应在此基础上，丰富和创新人民币产品，增加各类人民币金融产品的供给，吸引更多的国际投资者参与人民币资产的交易；提升本土金融基准的国际话语权。股票指数、拆借利率等金融基准，在市场定价中起主导作用。上海期货交易所、上海国际能源交易中心推出的部分商品期货和期权，已获得了全球市场的部分定价权。但目前关于A股的指数衍生品却没有成为国际投资机构在投资中锚定的基准，反而是新加坡交易所的中国A50股指期货成为全球交易量最大的股指期货之一。因此，上海成为人民币资产配置中心，有利于提升上海金融基准的国际影响力；增强政策协调，进一步完善法律体系和监管规则。上海市地方金融监管局在做好地方金融监管的同时，也可以支持人民银行上海总部协调在沪监管机构，以及中国银联、黄金交易所、外汇交易中心、上海清算所、上海票交所等，加强各部门协调配合，进一步完善金融基础设施。

长三角金融一体化，上海如何带好头

■ 吴大器（上海市人民政府参事，上海立信会计金融学院教授）

2020年，上海金融要和科技一起来体现龙头带动作用，为长三角区域实现资源要素便利化联动做好先行起步，在连接周边、链接全球上优化提供硬实力支撑和软实力引领，长三角金融的系统创新走向国家总体部署下的探索先行，形成前所未有的新协同。

首先，结合“十四五”规划制定，主动从长三角一体化战略出发，在金融方面衔接好上海、杭州、南京、合肥的发展规划。与央行、银证保监和浙江、江苏、安徽相关部门一起，优化三省一市已有的金融错位分工和定位，形成长三角一体化下的金融组织形态合作机制创新的优化型布局，为长三角金融可能的一体化发展做好规划准备。

第二，结合科技引领产业集群发展的走势，加快加大上海科技金融紧密联动高质量发展的力度。特别是按上海关于建设金融科技中心的部署，来务实推进上海高科技引领的优势产业集群和金融服务支持的联动举措，对上海制造的六大产业集群做好长三角三省一市信息资源的比较衔接和布局的研究，为形成长三角经济一体化的科技金融开放新高地，提供金融科技双子星座引领的集成发展新蓝图。

第三，花更大的投入，对长三角示范区的金融定位、规划和重点做深做细推进方案，起好上海金融的带头作用。要更加突出绿色生态的金融本质，更加强调守住不发生系统金融风险的底线，更加强调金融支持实体经济高质量发展，更加强调直接融资的重要性，更加重视科技金融、普惠金融的渐进发展，更加重视金融业的扩大开放，拓展“金融在示范区里、示范区里有金融”的理念。具体而言，首先要大力培育发展新兴和特色的金融产业。比如，基金产业、非银金融、绿色金融、科技金融等。要研究物流金融、会展金融和文旅金融等特色金融的实验。其次要做强金融和准金融机构。如规范发展地方金融组织，加快示范区一体化服务高地建设，加快金融特色功能集聚区建设，制定好产业扶持政策等。再次要提升示范区金融服务实体经济的功能。比如，助力示范区在降低间接融资难度与成本方面走出一条新路，在助力企业对接多层次资本市场方面加大实验；加强金融风险防控和监管，在示范区金融监管体系的建设、维护金融秩序的举措上要有所作为。

进一步加大数据对金融的有序开放 促进上海金融业更好服务实体经济

■ 魏春旗（上海市人民政府参事，中国建设银行信用卡中心原党委书记、总经理）

上海在大数据发展上走在全国前列。2018年获批成为首批国家公共信息资源开放试点城市，已累计向社会开放数据资源近2000项，同比保持近30%高速增长，2019年率先出台《上海市公共数据开放暂行办法》，上海市大数据中心、数据交易中心等重要支撑机构相继落户，800多家大数据企业集聚效应明显。大数据对于金融业服务实体经济支持作用愈发明显，一是提高了普惠金融信贷服务能力；二是能够提高风险管控能力。这些大数据对金融业的赋能，对上海经济发展起到了重要的作用。

因此，我认为要充分发挥上海在大数据中心建设的区位优势，加强数据这一核心生产要素的开放机制建设，通过搭建规则、搭建标准、搭建渠道，确立开放原则、开放范围、开放边界、开放方式、开放规范、开放策略，加快大数据有序、高效、可控地开放共享、互联互通与落地应用，整合发挥运用政府公共数据、行业数据平台、头部企业数据的生产力作用，促进金融供给侧改革。针对金融赋能的痛点和难点，大力提升金融服务上海市实体经济的创新供给能力和防范风险能力，重点解决服务中小企业、发展消费经济等关键领域的瓶颈问题，进而进一步强化上海金融在全国乃至全球的比较优势。建设与上海国际金融中心地位相适配的数字化金融体系、金融结构、金融能力，能使金融更加有力、高效地服务实体经济发展，最大限度满足人民美好生活向往的金融需求，更有效地实现金融发展、经济发展、人民幸福、防范风险的多赢目标。

对接上海科创中心和长三角区域一体化建设 构建“长三角区域科技协同创新联盟”

■ 吴家睿（上海市人民政府参事，中国科学院上海生命科学研究院研究员）

关于如何实现“科创中心”与“长三角区域的科技创新一体化”的协同建设和协同发展，我建议，要把三省一市的科技创新力量协调起来，由上海市牵头，组建一个“长三角区域科技协同创新联盟”。具体的策略是，以中国科学院的力量为基础，联合高等院校和地方及部属科研机构进行组建。这个“长三角区域科技协同创新联盟”将按照国家“长三角一体化发展”的规划纲要和上海“科创中心”的建设方案的基本原则：“坚持创新共建。推动科技创新与产业发展深度融合，促进人才流动和科研资源共享，整合区域创新资源，联合开展卡脖子关键核心技术攻关，打造区域创新共同体，共同完善技术创新链，形成区域联动、分工协作、协同推进的技术创新体系”，从三个方面推进长三角一体化的科技协同创新和“科创中心”的建设，包括：鼓励大科学设施共享；协同争取国家重大战略项目和国家科技重大专项，共同实施国际大科学计划；鼓励高层次人才的有序和有效流动，并建立统一的人才评价标准。

吸引科技研发人才 稳定关键技术研发队伍

■ 何力（上海市人民政府参事，中国科学院上海技术物理研究所学术委员会主任）

人才是上海发展的根本。围绕巩固和发展上海基础前沿以及核心关键技术研发高地优势，我认为，需要在吸引科技研发人才、稳定关键技术研发队伍方面推出更多举措。

首先，要优化政策，吸引优秀毕业生从事科研工作。上海有众多一流科研院所和高校，是上海发展的优势资源，但在吸引优秀毕业生从事基础前沿、共性关键技术研发上存在较大困难。新入职的青年科技人才与企业同期青年人员薪资福利差距较大。收入差距导致一些基础科技领域较难吸引优秀毕业生，对科技发展带来人才后劲不足的隐患。建议综合考虑上海的既有政策和科技资源，在做好尖端人才引进工作的同时，进一步加大对青年科技人才，尤其是应届研究生的基础性保障待遇。如通过上海市扬帆计划等青年科技人才计划予以倾斜支持，建立全市性的科技青年人才跟踪库，研究完善支持青年人才发展的机制；对青年科技人才的安居问题，探索有条件的购房减税政策，公租房入住补贴政策等。

其次，要稳定科技前沿、关键技术研发优秀人才队伍。近年来，技术研发成果的产业化转移促进了人才流动的明显增强。但另一方面，对企业而言，到科研院所高薪挖技术骨干，成为一种最经济的技术获取方式，科技成果的转移缺乏知识产权保护。这一现象如果长期存在，势必削弱科研院所研发力量和团队活力，造成人才流失甚至人才断层的新问题。建议加快制定科研院所知识产权运行和管理办法，建立和完善知识产权保护机制，以知识和技术产权为纽带，细化科研院所科技创新人才与企业间合理流动的鼓励政策，规范技术评估和交易，让科研院所能够通过技术转移、合理的人才流动实现市场回报，在促进产业发展的同时，促进研发队伍稳定，形成发展的良性循环。