



建设创新驱动的 世界城市

——上海“十二五”发展规划思路研究

潘世伟 主编 左学金 副主编



建设创新驱动的 世界城市

——上海“十二五”发展规划思路研究

潘世伟 主编 左学金 副主编

图书在版编目(CIP)数据

建设创新驱动的世界城市:上海“十二五”发展规划思路研究/潘世伟主编. —上海:上海人民出版社, 2010

ISBN 978 - 7 - 208 - 09771 - 1

I. ①建… II. ①潘… III. ①地区经济—经济发展战略—研究—上海市—2011~2015②社会发展—发展战略—研究—上海市—2011~2015 IV. ①F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 000668 号

责任编辑 罗俊华

封面装帧 戚亮轩

建设创新驱动的世界城市
——上海“十二五”发展规划思路研究

潘世伟 主 编

左学金 副主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 26 插页 2 字数 570,000

2011年3月第1版 2011年3月第1次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 09771 - 1/D · 1829

定价 45.00 元

课题组成员

组 长：潘世伟

副 组 长：左学金

专家顾问：浦再明 张道根 周振华 朱金海

杨建文 张幼文 卢汉龙 阮 青

周建明 洪民荣 周 亚

总 报 告：

(A版) 陈家海 陆晓文 金 芳 韩汉君

(B版) 李安方 胡晓鹏 陶希东 沈桂龙

专题报告：(按姓氏笔划)

王 振 王红霞 左学金 冯 梅 权 衡 刘社建

汤蕴懿 孙 亮 花 建 李 娜 李双金 李安方

杨 雄 沈开艳 张泓铭 陈则明 陈家海 郁鸿胜

周 玲 周冯琦 宗传宏 胡苏云 胡晓鹏 袁恩楨

顾建发 徐明棋 高子平 陶纪明 陶希东 崔大沪

雷新军 虞 震

序

潘世伟

(中共上海市委宣传部副部长 上海社会科学院党委书记 教授)

受到金融危机的影响,不确定性和复杂化以及恢复性增长是今后一段时期全球经济增长的总体特征。积极调整产业结构,参与国际经济,加快经济发展方式转型,大力发展战略新兴产业,全面促进政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设,促进社会公平,改善民生福利水平,是中国经济继续保持协调持续发展的战略任务。

上海作为连接世界经济和国家区域经济的全球城市之一,在引领城市创新和区域经济发展中发挥着十分重要的战略作用。近年来随着国家颁布实施《关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》、《长江三角洲地区区域规划》等战略规划,以及国家大飞机项目和迪斯尼项目落户上海、大虹桥商务区的建设,特别是成功、精彩、难忘的 2010 年上海世博会的举办给上海“十一五”的社会经济发展画上了一个完美的句号。站在“十二五”开局之年,是上海人均 GDP 近年登上 1 万美元大关并进入发达经济体之后的全新之局,上海站在了全新的发展起点上。

创新驱动、转型发展的新路径正在展开。但需要正视的是,上海经济社会转型依然面临着很多瓶颈性因素,例如土地资源和发展空间有限、现代服务业徘徊不前、改革阻力加大、发展动力不足、自主创新能力有限、商务环境欠佳、生态压力增大、高端人才缺乏、社会服务产品短缺、文化软实力不强,等等,这些都需要我们冷静思考、理性分析,拿出有针对性、前瞻性、可操作性的发展思路和发展方案。特别是如何充分发挥世博后效应,将在世博会上形成的一些制度和政策加以常态化、长效化,并将其转变成为城市经济增长和社会发展的内生型动力,全面实现“城市,让生活更美好”的发展目标,是上海“十二五”时期必须考虑的一个重要问题。“让生活更美好”的城市发展目标,实际上是对我国传统城市化发展模式的检验和挑战,像上海这样拥有 2 000 多万人口的巨型全球城市,无疑对其新兴战略产业、现代服务业、社会服务业、新能源产业、城市交通体系、教育医疗住房保障制度、收入分配制度、郊区新城开发、创意创新体系、生态环境优化等议题提出更直接、更严峻的挑战。因此,经济发展与社会建设并重,全力促进城市先进制造业和现代服务业融合发展,大力发展城市文化产业,塑造宽容的城市精神,促进城市社会融合,努力建设包容性城市、创新型城市、宜居型城市、低碳城市、智慧城市,是上海“十

二五”时期发展的目标。

上海社科院作为全国最大的地方社科院,我们正在致力于推进学科发展与智库建设。深入实践广泛开展调研,全方位参与政府公共政策决策,帮助提高政府的科学执政能力,是我院智库建设的重要目标。我们应该充分发挥专家的专业优势,为国家、上海经济社会发展提供有价值、有前瞻性的分析和判断,为政府的科学决策提供帮助。为此,我们在2009年9月在院内设立了“上海‘十二五’发展规划研究”重大项目,我们将这个研究称之为“学者版”。之所以称之为学者版,是想从理论的、战略的、系统的层面研究上海“十二五”时期的一些重大问题,以期政府制定“十二五”规划提供参考意见,发出学者对于“十二五”发展规划的声音。在此过程中,我们通过专报、蓝皮书、决策咨询专家建言、参与重大决策咨询等多种渠道和形式,为国家和上海市政府的“十二五”发展规划贡献我们的智慧和提供智力支持。

本次学者版的研究,充分利用我院多学科、跨学科研究和团队攻关优势,分别从现代服务业、先进制造业、国际金融中心建设、国际航运中心建设、国际贸易中心建设、深化政府职能转变、放大综合配套改革效应、提高自主创新能力、医疗保障改革、住房保障改革、提高就业能力、收入分配改革、统筹城乡发展、城市空间布局、国资改革、对外开放、服务长三角、优化商务环境等20多个专题出发,分头调研并开展研究。在专题研究的基础上,再进行上海“十二五”经济社会发展的总体思路研究。在进行总报告的写作中,我们成立了两个课题组,一个组由资深研究人员组成,另一个组由年轻的科研人员组成,并形成具有不同风格的两份研究总报告(A版和B版)。我们将总报告A版的基调确定为“推进上海率先转型:创新、低碳、和谐”,B版的基调确定为“后危机时代上海率先转型研究”。

上海“十二五”发展规划学者版研究期间,正好赶上上海市“十二五”规划大讨论,此项研究得到了上海市委和市政府的高度重视,上海市发展与改革委、上海市政府发展研究中心等部门领导多次来院听取研究成果汇报。

为了扩大研究成果的社会影响,我们将其编辑出版。因研究能力、研究条件等因素的限制,其中难免有不成熟、不恰当的地方,希望有关部门和专家学者对我们的工作提出宝贵的意见和建议。

2011年1月4日

目 录

第一篇 总 报 告

推进上海率先转型：创新、低碳、和谐(总报告 A 版)	3
后危机时代上海率先转型研究(总报告 B 版)	30

第二篇 推动创新和经济转型

“十二五”期间上海国际金融中心规划研究	61
“十二五”期间上海国际航运中心建设重大思路研究	70
“十二五”期间上海加快建设国际贸易中心的阶段性目标、途径与措施	81
“十二五”期间上海服务业发展战略思路研究	95
“十二五”期间上海住房保障和房地产发展规划编制思路研究	108
“十二五”期间上海先进制造业发展的重点与路径问题研究	120
“十二五”期间上海提高自主创新能力战略思路研究	131

第三篇 再塑城市空间

“十二五”期间上海城市空间发展的战略规划思路研究	149
“十二五”期间上海服务长三角、融入长三角研究	160

第四篇 共享发展成果

“十二五”期间推进上海医药卫生改革和发展研究	179
------------------------------	-----

“十二五”期间上海促进就业研究·····	193
“十二五”期间上海城乡居民收入分配若干重大问题研究·····	208
“十二五”期间上海养老保障问题研究和对策·····	226
“十二五”期间上海教育发展规划思路研究·····	243
“十二五”期间上海建设文化大都市的思路和对策研究·····	258

第五篇 保护共同家园

“十二五”期间上海低碳转型对策和建议·····	279
“十二五”期间上海人才发展战略思路研究·····	295

第六篇 深化改革开放

“十二五”期间上海国资、国企改革战略思路研究·····	315
“十二五”期间上海促进不同所有制企业公平竞争和发展的政策研究·····	328
“十二五”期间上海城乡统筹发展问题研究·····	347
“十二五”期间放大浦东综合配套改革试点效应研究·····	363
“十二五”期间深化上海政府职能转变改革研究·····	380
“十二五”期间上海深化对外开放体制机制研究·····	395

第一篇 总 报 告

推进上海率先转型：创新、低碳、和谐

总报告 A 版

一、导言

“十一五”以来，上海经济保持了持续较快增长的态势。2006—2009 年期间，国内生产总值(GDP)年均增长达到了 11%。2009 年因受国际金融危机影响而出现增速下滑，但仍达到了 8.2%的水平。第三产业的 GDP 比重显著上升，2005 年为 50.4%，2009 年已达到 59.4%。国际金融中心的建设得到进一步推进，金融业的 GDP 规模从 2005 年的 675 亿元，增长到了 2009 年的 1 818 亿元；2009 年金融业的 GDP 比重已上升到 12.2%。国际航运中心功能继续得到增强，港口货物吞吐量从 2005 年的 4.4 亿吨，上升到 2009 年的 5.9 亿吨，自 2005 年以来一直居世界第一大港的地位；国际标准集装箱吞吐量从 2005 年的 1 808 万 TEU^①，上升到 2009 年的 2 500 万 TEU，自 2007 年以来一直居世界第二大集装箱港地位；2009 年浦东国际机场货邮吞吐量排名已跃居全球第三。

然而，上海经济在过去近 20 年的持续较高速度增长中，也积累起了诸多的重大结构性问题。2009 年在外部经济因素冲击下，上海工业增加值的年度增长率急剧下滑到仅有 2.9%，就是上述结构性问题的集中表现之一。因此，“十二五”时期，既是上海加快推进“四个中心”^②建设的重要时期，也是着力解决重大的结构性矛盾、实现发展转型的关键时期。

本报告对“十二五”发展规划思路的研究，是围绕着发展转型，在以下理论认识的基础上展开的。

理论认识之一：各种推动发展转型的路径，归纳起来说是两个方面，一是提高经济活动中广义技术进步的贡献率，二是优化经济活动的部门结构。这也就是我们经常说的“转方式”和“调结构”。其中，广义技术进步不仅包括通常所说的“科技进步”或称“狭义技术进步”，还包括经营和管理方面的创新，以及制度和政策等方面的改进。

理论认识之二：与国家层次或大区域层次的发展转型有所不同，上海的特殊性在于要把推动发展转型与实现上海发展的功能性目标紧密结合起来，亦即要以建设“四个中心”为导向。

① TEU 是英文 Twenty-feet Equivalent Unit 的缩写，是以长度为 20 英尺的集装箱为国际计量单位，也称国际标准箱单位。其通常用来表示船舶装载集装箱的能力，也是集装箱和港口吞吐量的重要统计、换算单位。

② “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。

就发展的相对优势和制约因素而言,上海与整个国家或某个大区域相比,既有共性的方面,也有存在差异的方面。同时,在国家战略中,上海还承担着特殊的功能性角色。因此,上海推动发展转型,要注意自己的特殊性,要与建设“四个中心”紧密结合。

理论认识之三:从城市功能角度看,一个城市的全部经济活动可以分为两大类,主要满足本地需求的部门可称为“本地性产业”,主要为市外需求服务的部门可称为“功能性产业”;在后者内部,又可依据功能特性分为三个部分:一是核心产业,二是衍生产业,三是周边产业。属于核心产业的各个行业直接承担了城市的核心功能,属于衍生产业的各个行业则为前者提供相关服务,而属于周边产业的各个行业虽然同样具有明显的“输出”特征,但它们与城市核心功能的关系相对较远。

理论认识之四:在一个较长的时期内,一个城市的功能及其组合会发生动态变化,因此,对相对较短时间段内的城市产业活动的功能性质进行划分,其合理性是会随时间推移而变化的。例如上海,在20世纪50—80年代一直是中国最大的工业中心城市,那些规模大、比重高、竞争力强的制造行业当然是属于核心产业。但在最近20年中,上海的金融、贸易、航运业在建设“四个中心”的国家战略指引下获得了巨大的发展,已承担了上海最核心的城市功能。这时,将制造业部门划入周边产业的范围就比较适当了。

理论认识之五:确定一个城市在某个特定时期内的核心产业,与选择在该时期内应重点发展的产业,是性质不同的两个问题。为了保持发展的稳定性和持续性,在选择重点发展产业时,应将三个选择基准结合起来加以运用。这三个基准是:功能导向基准、优势支撑基准、战略价值基准。依据功能导向基准,应聚焦发展那些承担着城市核心功能的产业部门。依据优势支撑基准,应积极发展那些自己拥有明显优势、中长期发展前景较广阔的周边产业部门,这是充分利用优势资源、保持整体经济稳定增长的重要一环。依据战略价值基准,应大力扶植那些目前虽规模有限、但未来市场潜力巨大的产业部门;对这些部门的扶植,可能关系到城市经济增长的持续能力,也可能关系到城市核心功能组合的动态更新能力。

二、上海“十二五”发展面临的国际国内环境和突出矛盾

“十二五”时期,是国际金融危机后经济全球化方式发生结构性变化与中国改革开放战略发生重心转移相交织的一个特定历史时期。国际国内环境中的一些趋势性特征将日益清晰,对上海未来发展既提供了新机遇,也形成了新挑战。以构造世界城市为目标的上海,必须在把握局势和发挥优势的基点上谋划发展思路,以期能突破体制障碍、更新发展动力、转变发展方式、拓宽发展空间。

(一) 国际环境

1. 世界经济处于缓慢复苏期;发达经济体的主导作用已经显著下降,新兴经济体的引擎作用不断上升;中国经济的全球影响力已初步形成,要求中国承担更多国际责任的呼声趋于高涨,发达国家抑制中国影响力提升的政策动向不容忽视

2009年第四季度以后,全球性经济衰退基本结束,经济复苏开始在全世界展开。经历了

国际金融危机冲击和洗礼后,世界经济的多极增长格局日益凸显,未来“金砖四国”^①和新崛起的中等发展中国家,将成为与发达国家并驾齐驱,甚至是更为主要的全球增长发动机。伴随着中国在全球经济中地位的上升,遏制中国的政治、经济、外交势头可能回潮。作为战略支撑的要素配置能力和科技创新能力亟待加强,质量型、福利型增长将成为未来中国再创世界发展奇迹的必要依托。

2. 以绿色为特征的贸易、投资、产业浪潮席卷全球,贸易结构调整、投资导向转移和产业机会发掘,是决定未来5—10年能否立于这一浪潮之上的竞争主流

随着降低能耗和减排温室气体成为国际社会迫切需要应对的严峻挑战,发达国家对产业、能源、技术、贸易等政策进行重大调整,围绕环保新标准的绿色贸易壁垒和保护工具将层出不穷。低能耗、低污染产业将引领全球产业投资进入新一轮上升周期,这些产业的全球价值链布局、转移和分工将陆续展开。吸引主力资本、抢占产业先机,将可能成为后发国家改变国家竞争力位次的重大契机,但是,需要避免因承接高碳生产环节而跌入碳排放制度束缚的陷阱。

3. 以多货币竞逐为特征的国际金融体系改革,将带动全球金融新秩序的建立,全球资产的价格体系、全球资本的流向格局和金融产品的创新基础都将随之发生多元化调整

国际金融危机爆发后,美国的国际金融主导地位受到严重削弱,美元主导的国际货币体系遭遇前所未有的变革挑战。尽管在未来5—10年中,美元作为世界头号货币、美国作为世界头号金融大国的地位尚难被完全取代,但国际金融体系改革已是大势所趋。伴随全球资本格局和全球治理架构的变化,世界范围或将迎来多货币储备、多货币结算的新时代。这一趋势是国际金融秩序重建的核心标志,也为人民币国际化及其与人民币国际化地位相适应的国际金融中心的崛起提供了重要的机会之窗,但人民币国际化进程也将加大中国经济金融领域的开放型风险。

4. 依托IT技术的数字化、信息化、网络化应用向纵深发展,新能源、新材料和生命科学领域的科技创新突破有望,创新成果的产业化将成为全球经济新一轮繁荣的真实动力

网络化生存和智能化管理,将极大地改变传统的生产、交易和消费方式,其中孕育着众多服务需求、生产供应和技术扩散的时尚潮流与创新空间。与此同时,基础能源资源高价势头仍将维持,解决能源资源的供需矛盾不仅是突破增长极限的无奈之举,更是世界各国争夺制高点的另一赛场。世界范围形成了政府大力干预新能源行业的趋势,在政府补贴和国际风险资本的大规模激励下,替代能源、新材料及生命科学领域的科技创新终将被突破,而突破后的制造应用将是绿色复苏的最深厚基础。

5. 双边和区域层面的经济一体化再度活跃,可能引发国际政治经济的地缘结构发生变化

在全球化进程遭遇危机重创、全球经济失衡无法快速消除的背景下,开拓新市场、构造区域生产网成为应对多边谈判停滞、发达国家需求急剧萎缩和贸易保护主义抬头的有效途径,双

^① “金砖四国”来源于英文BRICs一词,是指巴西(Brazil)、俄罗斯(Russia)、印度(India)和中国(China)四国,因这四个国家的英文名称首字母组合而成的“BRICs”一词,其发音与英文中的“砖块”(bricks)一词非常相似,故被称为“金砖四国”。

边、区域和次区域层面的经济合作制度安排成为积极的替代。这一趋势有可能加速世界经济版图的重心东移,并对中国开放型发展的地缘经济结构产生影响,但在多层次合作中的关系定位,将是需要面对的严峻考验。

(二) 国内环境

1. 在贸易摩擦频发、人口红利渐失的背景下,中国的经济发展方式面临转型挑战;出口依赖型增长难以为继,内需增长在宏观平衡中的重要性将日益突出

伴随着世界范围的贸易再平衡,中国将经历从出口导向型增长模式向消费、投资和出口协调拉动经济增长的模式转移,外需依赖型产能将大幅压缩,市场重心趋向内陆化,向中西部聚集的跨国公司已掀起新一轮内需导向型投资热潮。与此同时,中国内部的投资消费再平衡将要求投资依赖型和资源消耗型增长模式的转型。未来5年,政策调控的指向,将从激发全社会投资转向刺激全民消费,拓宽消费领域和培育新的消费增长点将成为突破要点。

2. 工业化仍将是中國面临的主要发展任务,但提升自主创新能力、调整结构失衡和实现“绿色”发展的紧迫性与日俱增

伴随着中国工业规模的扩张,产品质量、自主技术和服务能级的提升已成为确立制造实力形象的关键因素。新兴的战略产业将是未来中国实践创新式赶超的重要支点,能否立足前沿、抢先布局至关重要。为履行对世界的碳排放承诺,国家层面支持“绿色”发展的税收、准入和监管政策有望出台,与此对应的透明度、问责制和绩效考核等手段,将有助于促成经济朝着更重视创新和更趋于生态化的方向转变。

3. 城市化将继续得到推进,大城市群在国家经济发展和国际竞争中的重要性将继续上升;先发地区的一些城市将率先进入后工业化时期,面临以创新思维和创新方式引领新一轮发展的挑战

由城市化引发的基建投资、商品需求和市场扩展将持续高涨,城市群、城市圈效应将成为提升中国整体发展水平的重要支柱。随着经济和产业结构进一步向后工业化形态演化,领先发展的大都市将直面转型之痛,能否在世界格局和中国地位的变动中突破改革阻力,发挥独特价值和应有功能,将是成败的关键。

4. 世界产业重组与人民币国际化,将双向助推中国从世界引资大国向世界投资大国的转型,中国企业、中国品牌的国际化水平可望提高,政策导向将从松绑向构造“走出去”跑道和整合平台的支持转变

国际金融危机后的产业重组、发达国家领袖企业受危机拖累以及海外引资竞争,为中国企业“走出去”提供了历史性机遇;依托于亚洲区经济循环基础之上的人民币区域化时机已相对成熟;这将共同推动立足中国、整合全球资源的生产网、供应链与资本链的形成,是纠正中国开放型经济中的进出失衡以及掌握全球要素配置权和收益权的战略性基础。但是必须看到,一些国家对资源领域和大型并购活动的外资审查制度趋于收紧,针对中国国企的审查与抵制尤

为严格。

5. 服务业的开放将被动提速,“软资产”的供应和“软环境”的建设亟待加强

随着服务业全球分工体系的加速布局,离岸服务依然是未来几年国际产业转移的重要内容。我国针对服务业外资进入的政策偏紧,在国际竞争中相对处于劣势。近年来虽积极发展服务外包,但能否在竞争中胜出,还将依赖于包括准入条件、便利化程度、法律体系、文化接纳和人力资源等在内的“软资产”供应和“软环境”的建设。

6. 保障和改善民生将更被注重;社会保障、人口流动和土地管理等制度的改革深化,将对要素价格、就业走向和城乡一体化发展产生重大影响

在前30年经济发展成就的基础上,协调经济与社会发展脱节的矛盾已刻不容缓。以完善公共服务体系和增加全民财产性收入为目标的制度变革,可能打破土地和劳动力市场的既有格局。在户籍人口老龄化趋势与新移民年轻化趋势并存的大都市,如能打通两大群体间的制度阻隔,将是改变二元结构、更新城市发展后继动力的重要途径。

(三) 上海率先实现转型的相对优势

1. 综合经济实力比较雄厚,为率先转型提供了坚实基础

在经历了前30年发展后,上海的经济实力已显著提高。2009年上海的经济产出总量已达到1.49万亿元;人均GDP超过了1万美元,达到10529美元。在最新公布的《中国省级竞争力报告》中,2008年上海的经济综合竞争力位居全国31个省级地区之首。

2. 国际大都市框架基本形成,为引领长三角和辐射周边区域提供了网络基础

随着长三角区域性基础设施建设的推进,上海作为信息、航运枢纽港的独特角色得以增强;不断推进的国际金融、国际贸易和国际航运中心建设,使上海的金融、商贸、航运等各类功能的服务半径得以扩展。作为长三角的首位城市^①,上海在综合服务、市场体系和专业组织的平台建设方面已取得了较大突破,成为提升和引领整个城市群发展的重要依托。

3. 服务业开放领先,国际大公司的核心服务功能加速集聚,为率先实现向服务经济的转型提供了市场基础

“十一五”后期,上海服务业的发展呈加速之势,已取代制造业成为推动经济增长的主体性力量。国际大公司的采购销售、资金管理、研究开发、共享服务和管理等核心业务功能加速向上海集聚。截至2009年7月,全市外资总部经济项目达到707家,成为中国内地吸引外资总部经济项目最多的城市。外商投资不断进入服务业新领域,汽车金融、资产管理、租赁、综合性医院、教育、培训等30多个领域都有所突破,为上海领跑中国服务经济奠定了投资基础。

4. 上海已成为国内外资金流、智力流、信息流汇聚的重要枢纽,为立足自主创新、扩大创意发展提供了资源基础

伴随着众多跨国公司研发机构、海归人才的集聚和高科技园区的建设,上海已成为国内创

^① 首位城市是在一个相对独立的地域范围内(如全国、省区等)或相对完整的城市体系中,处于首位的亦即人口规模最大的城市,通常指处于城市体系顶层(或第一级)的城市。

新资源最为丰富的城市之一。截至 2008 年年底,上海已有 284 家外资研发中心,10 个国家大学科技园,35 个高科技企业孵化基地。2010 年上海正式加入全球“创意城市网络”,成为全球第七个以设计为主题的创意城市,这有助于进一步吸引创新人才的集聚,推动研发设计、建筑设计、文化传媒、咨询策划和时尚消费等创意产业的发展。

5. 国际社会对上海经济中心地位的认同和对上海将超越现有亚太中心城市的能力预期日益提升,有利于上海服务亚太、服务全球的世界城市功能的升级

“十一五”后期,上海在各类国际金融中心、世界城市、商业城市和创新城市的排名中的位次均有所提高;在最新的国际城市吸引力排名中,甚至高居世界大都市第二位。“十二五”时期,世博会的延展效应和中国崛起的宏阔背景,将强力推升上海在全球经济中的整合及影响力,有望确立亚太区域中心城市地位,有利于上海向高层级世界城市的转型。

6. 初步形成了对多元文化兼容并包的城市氛围,良好的社会治安环境增强了平安上海对海内外人才的吸引力

融合四方的文化气息,以及丰富的国内外文化活动,使上海较之于其他国内城市具有更强的国际化色彩和人文吸引力。依据联合国《2007—2008 年人类发展报告》公布的数据,上海的人类发展指数^①为 0.911,已进入发达国家行列,远高于全国平均的 0.772,显示上海领先全国的卫生保健、教育、社会保障和就业服务水平,成为进一步吸引海内外优秀人才,改变要素结构的社会基础。

(四) 上海进一步发展面临的突出矛盾

1. 现有经济形态与城市功能升级要求不相适应的矛盾

国际经验显示,从工业经济中心城市向服务经济中心和资源控制中心城市升级的过程,必然伴随着创新功能、商务功能、总部功能以及医疗保健和社会服务功能的强化提高,经济形态更趋向知识化、服务化和创意化。但目前上海的产业体系中,工业重型化和服务低端化倾向仍较明显。与亚太地区中心城市香港、东京、新加坡相比,工艺制造、服务贸易、创造性产业和知识型服务的比重明显偏低,尚未成为带动城市高端制造、高端服务和高端消费的核心产业。

2. 创新能力相对不足与创新引领要求不相适应的矛盾

面对世界新一轮科技竞争和国内新一轮赶超竞赛,上海需要在推进自主创新中率先有所突破方能为转变经济发展方式提供科技支持。但目前上海仍存在科技产出水平不高,本土企业技术创新能力和产业链衔接能力薄弱,产业、产品和管理模式方面的领先性不明显以及政府职能转变与社会治理模式创新滞后等问题。与北京、深圳等城市相比,上海突出的问题是:过度依赖政府科技资金投入,企业往往在同类档次上持续进行低成本竞争,重引进而不重消化吸收再创新。这明显制约了上海自主创新体系和创新型城市的建设进程。

^① 人类发展指数(HDI)是 1990 年联合国开发计划署创立的以“预期寿命、教育水准和生活质量”三项基础变量按照一定的计算方法组成的综合指标。用以衡量联合国各成员国经济社会发展水平。

3. 高级要素供给与经济结构转型不相适应的矛盾

目前上海在高级人才资源方面,既存在总量不足,更存在结构性缺陷。上海的创新型人才主要集中在大学和科研机构,企业中技术人员数量不足,高水平人才更少,先进制造业所急需的高级人才更是严重短缺。尽管近年来企业技术工人的比例已超过 50%,但高级技师仅占总技术工人的 0.1%,技师和高级工也分别仅占 1.1%和 6.1%。而在发达国家,高级技工占技术工人的比例要超过 35%。服务业高端人才也极为紧缺,如上海金融人才仅 6.3 万人,而纽约、伦敦和东京均在 30 万人以上。

4. 已有产业格局与低碳化趋势不相适应的矛盾

目前,上海已基本形成了六大支柱产业^①和高新技术产业齐头并进的发展格局。但是,存在着高新技术产业的制造低端化、支柱产业对资源能源的依赖程度高等结构性矛盾,与低碳化发展的要求形成较大冲突。2008 年上海能源总消耗已超亿吨标准煤,提前突破了“十一五”规划指标。从能源消费趋势和供给能力看,“十二五”时期上海的能源缺口将不断扩大。在国内能源短缺、资源价格上升的背景下,能否获得稳定可靠的能源资源是十分艰巨的任务。

5. 体制惰性与市场扩展不相适应的矛盾

在经济增长的部门结构发生转变的时期,亟需内生性市场创新和扩展,要求有一个放松管制、富有弹性的体制环境为其条件。但目前支持经济结构向创新化、服务化发展的法律、税收和所有权等制度基础相对薄弱,针对不同所有制企业的差别性待遇依然较严重,不仅没有形成以企业为主体、激发市场主体活力、支持智力资源发挥作用的体制环境,反而成为制约上海创新发展的主要障碍。

6. 郊区新城综合功能缺失与大都市多心化发展要求不相适应的矛盾

从人口分布、企业布局、交通规划、城市用地和住宅建设等空间要素的利用来看,上海目前仍未改变单一中心的城市空间结构和空间发展模式。郊区新城仍普遍存在规模过小、城市基础设施和配套服务不足、对吸引中心城区的居民和企业(尤其是服务业企业)向郊区搬迁的引力不够等问题。上海中心城区与郊区之间的人口密度落差悬殊:中心城区约 640 平方公里的土地上聚集了近 1 000 万人口,而郊区近 6 000 平方公里的土地上也只有约 1 000 万人口,中心城区人口密度是郊区的近 10 倍,内环线以内的人口密度更是外环线以外的 24 倍。而纽约的中心区人口密度仅为外围的 2.4 倍,巴黎为 2 倍,东京为 0.5 倍。

7. 社会管理单一化与社会阶层多元化不相适应的矛盾

面对社会群体不断分层化,利益关系、价值取向、权利诉求和利益博弈日益多元化的趋势,管理者单一、管理标准单一倾向犹存,政府权力的过于集中仍较突出,尚未实现行政管理与社会“自治”和“共治”并重的多元化管理发展。政府对经济活动的直接介入仍较明显,缺乏更多培育与发挥其他力量在经济与社会发展中作用意识;缺乏防范突发危机和对战略性资源进行有效调控的能力,无法适应从高强度硬件建设向高效率运行管理转型的现实要求。

① 六大支柱产业指信息、金融、商贸、汽车、成套设备、房地产。