

# 上海服务 “一带一路”建设2020

——新发展格局下上海发挥开放枢纽门户功能



上海国际问题研究院



SHANGHAI ACADEMY  
上海研究院

2021.7

上海国际问题研究院 " 一带一路 " 与上海研究中心 2021 年度专题报告 1

SIIS Task Force Report 2021 No.01

© 版权属于上海国际问题研究院和上海研究院

---

Copyright © 2021 by the Shanghai Institutes for International Studies and Shanghai Academy.

All Rights Reserved.

All views expressed in this publication are the sole responsibility of the authors

# 上海服务“一带一路”建设 2020

## ——新发展格局下上海发挥开放枢纽门户功能

王玉柱 上海国际问题研究院世界经济研究所副研究员

牛海彬 上海国际问题研究院外交政策研究所副所长

封 帅 上海国际问题研究院国际战略研究所副研究员

曹嘉涵 上海国际问题研究院公共政策研究所助理研究员

周亦奇 上海国际问题研究院公共政策研究所助理研究员

高 璐 上海国际问题研究院2019级硕士研究生

# 序言

2020年11月习近平总书记在浦东开发开放三十周年庆祝大会上的讲话让世界再次聚焦中国经济改革的未来走向。当今世界几乎所有发展中国家都在遥望和凝视着中国,尽管当前全球化遭遇顶风逆流,但中国的改革开放的成就和惊天动地的变化给予他们巨大的震撼和丰富的启迪,即从积极参与全球化进程中获得本国的发展和升级的机会、从自主融入世界经济的进程中获得本国经济的自生能力,同时又通过加大自身的开放为世界经济提供更大的动力。

2020年全球新冠疫情的爆发成为影响这个时代走向的重要变量,并可能使得21世纪第三个十年成为本世纪世界经济政治格局的重要分水岭,它将有可能重新定义世界经济的发展阶段和发生形态。2020年适逢上海浦东开发开放30周年,对于上海而言,这是一个重要的里程碑时刻。改革和开放是上海前进和发展的基础,上海的发展本身又是中国改革开放的一个重要标杆,而浦东则是上海改革开放这顶王冠上最为璀璨的明珠。在浦东开发开放30周年再出发的背景下,上海未来的发展及其角色变革不仅关乎中国如何立足新发展阶段、坚持新发展理念、加快构建新发展格局之大业,也事关未来世界经济发展形态的重新定义,这正是研究上海发展的世界意义所在。

有鉴于此,本系列报告立足后疫情时代全球政治经济变革,分析在我国加快构建新发展格局的背景下上海面临的新机遇与新挑战,研究上海高质量共建“一带一路”的新任务和新重点。上海作为服务“一带一路”建设的桥头堡,如何进一步优化开放型制度设计;如何在后疫情时代,以新定位不断充实、丰富新功能,加快实现内外循环战略链接的功能使命等,这些都是本系列报告要回答的问题。

开放枢纽门户功能建设,是从新发展理念角度提出上海改革和发展能级提升的系统性制度设计。围绕着它的研究要求我们深入分析“四大功能”的政策定位和改革内涵,从而厘清开放枢纽门户制度创新的几大政策领域,并进一步就上海重新塑造国际要素市场、吸引高端要素流入和积聚,探索更深层次和更高水平开放提出政策设计的路径建议。

上海对外经济合作的区域结构很大程度上反映了我国既有经济结构和与全球分工的互动关系。作为上海的最大贸易和投资合作伙伴,尤其在RCEP签署后,东盟与上海的经贸合作迎来更大的发展机遇。上海与新加坡建立的“沪新合作机制”被赋予新的发展合作内涵,将成

为上海“四大功能”建设和“五大中心”发展能级提升的重要机制创新。

发达国家是共同推动“一带一路”建设高质量发展的重要伙伴，上海特殊的改革角色定位和经济资源禀赋是搭建中国与发达国家高质量共建“一带一路”的重要桥梁和纽带。尽管一些西方发达国家对“一带一路”建设存在偏见和误解，但疫情危机背景下，“健康丝绸之路”“数字丝绸之路”“绿色丝绸之路”正有条不紊地推进。中国与发达经济体合作共建的契机不断增多，合作领域不断拓展，上海在这一进程中发挥了独特的角色。

上海在链接中国与拉丁美洲经济合作方面发挥不可替代的作用，近年来不断涌现新的合作契机。以振华重工、中交疏浚和上海港湾等在内的上海装备制造和工程承包企业深耕拉美市场，为拉美地区工业化进程和港口物流基础设施建设源源不断地注入发展能量。氩空间等科技创新园区与拉美金融机构共同打造“中国 - 拉美创新创业加速器”，成为联通中拉科技创新的重要平台载体。

新版数据报告沿袭了往年的研究模式，继续发布上海服务“一带一路”建设的 2021 版数据报告。根据实际情况，研究团队更新了研究模型，数据可视化效果也得到较好的优化。2021 版报告充分考虑了长三角一体化国家战略的实施，通过引入江苏和浙江的数据进行横向比较，分析不同省市对外经济差异化合作的模式和路径。报告还首次引入联动矩阵分析模型，分析上海与“一带一路”共建国内部发展之间的联动关系，以便更好地模拟和评估“一带一路”高质量共建的绩效问题。

2021 年是“一带一路”倡议提出的第 8 个年头，上海如何在构建新发展格局下，更好地诠释中国推动高质量共建“一带一路”的新政策内涵，是上海探索更深层和更高水平开放的重要政策设计逻辑。本报告后续版本将持续跟踪研究新发展阶段上海践行新发展理念的政策实践创新。同时，我们也真诚感谢报告撰写过程中各级政府部门、领导、专家的大力支持。当然，其中的谬误不足在所难免，也请大家批评指正。



上海国际问题研究院院长

## 【内容摘要】

从上海服务“一带一路”高质量发展角度看，上海需要不断提升自身发展能级。上海“十四五”规划建议提出，要全面增强“四大功能”。作为提升城市核心功能的重要政策抓手，新发展格局下，“四大功能”应有新的功能和内涵定位，提升“四大功能”在上海改革的统领性，突出其作为上海城市核心功能的核心改革内涵。开放枢纽门户功能作为“四大功能”的重要组成部分，能够推动上海“一带一路”桥头堡功能的系统性改革重塑和整体性提升。当前，上海需要从新发展阶段和新发展格局的高度，以“四大功能”为系统架构，以系统理念为指引，重新塑造要素市场国际化、高端资源集聚、高水平开放型经济建设等方面的制度设计。

**【关键词】**：新发展格局 开放枢纽门户 双循环链接

2020年5月14日,中共中央政治局常委会召开会议,首次提出“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)正式提出加快构建新发展格局。2020年6月上海市“两会”期间,上海在落实全国“两会”和市委精神时,提出将上海建设成“国内大循环中心节点”和“国内国际双循环战略链接”。双循环战略链接是上海服务“一带一路”建设的新定位,是桥头堡功能、开放枢纽门户功能的系统性升级,需要全新的制度改革和功能赋予。”“十四五”时期,上海着力强化“四大功能”,全面深化“五个中心”建设,加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。立足全球化新变局下国家战略的实施,打造改革开放新高地,培育参与国际经济合作和竞争的新优势,服务国家深度参与和引领全球经济治理。努力发挥内外协同角色,努力使上海成为国内大循环的中心节点和国内国际双循环战略链接。<sup>1</sup>

和国内其他地区类似,上海对外合作进程受到新冠肺炎疫情的显著影响,但上海攻坚克难,一方面促使本地企业尽快复工复产,同时为“走出去”企业提供最大便利。除年度最大盛事-中国国际进口博览会外,上海最大化发挥线上会议潜能,保障了相关例行性国际交流活动的顺利举行。2020年10月18日,第32次上海市市长国际企业家咨询会议(IBLAC)顺利举行,首次以视频会议的形式实现与IBLAC成员CEO的交流互动,在沪投资的全球企业家就“迈向更高水平开放、更高质量发展的上海”主题,结合疫情危机,提出诸多建设性的发展举措;2020年12月11日,上海市-新加坡全面合作理事会第二次会议以视频会议的形式举行,双边合作持续深入推进,在RCEP签署背景下,上海与新加坡合作站在了一个新的起点上,肩负新的改革和发展合作使命。

疫情期间,上海在保护和保障全球产业链、供应链稳定方面发挥了独特作用。浦东机场常态化高负荷承担定班国际航班中转使命,是国内最大的“五个一”航班空港枢纽,<sup>2</sup>通过单日同时保障4架全球最大量产运输机AN-124、单日同时保障5班外军运输机承运防疫物资等特殊考验。应对巨大的防疫物资运输压力,约40家中外航司探索“客改货”航班,浦东机场单日货机一度突破360架次,数量是同期3倍左右。<sup>3</sup>与此同时,上海利用自身丰富的医疗科研资源与共建“一带一路”国家进行抗疫经验交流分享,中科院

1 《上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市》,《解放日报》2021年1月25日。

2 2020年3月底,民航局发布航线削减通知,要求国际客运航线实行“一航一国一线一周一班”即“五个一”政策。

3 李晔:《上海机场从突然艰难到流量逆袭,“吞吐大王”日均航班何以重回2019?》,上观新闻, [https://www.shairport.com/cn/jcjt/info\\_53589\\_itemid\\_280176706.html](https://www.shairport.com/cn/jcjt/info_53589_itemid_280176706.html): 2021年3月29日。

巴斯德所、复旦、交大、同济等科研院所与泰国、新加坡、以色列等国相关机构围绕诊断技术、药物研发等开展合作攻关；沪上知名医疗机构和重要抗疫专家针对相关国家与人群开展常态化防疫知识交流。《张文宏教授支招防控新型冠状病毒》已实现18个语种的版权输出。



图1:世界第二大运输机安-124来浦东机场“自提”物资



**دستور العمل عمومی پیشگیری از ابتلاء  
به ویروس کوئید ۱۹ (ویروس کروناى جدید)**

**جلوتر از کوئید ۱۹ حرکت کنیم**

اسفند ۱۳۹۸

**گروه پيژيشي دانشگاه تهران**

انتشارات علم و فناوری شانگهای  
نویسنده: جانگ ون هونگ، استاد تمام دانشگاه فو دن شانگهای، رئیس کارگروه ویژه  
مقابله با کوئید ۱۹ در شانگهای  
گروه مترجمان: امین بذرافشان، طاهره بختیارزاده، پرهام ذبیحی، فاطمه سیفان،  
محمد جواد صادقی نسب، فهیمه قیطاسی، مهسا کرمی، هدیه گرکانی نژاد،  
سید علی اصغر موسوی، فریدا یزدانی احمدآبادی  
صفحه آرایی و امور فنی: سید علی اصغر موسوی

图2:《张文宏教授支招防控新型冠状病毒》波斯语版



在外向型经济发展和服务国家战略方面,上海以“三大任务一大平台”为基础,创新“四大功能”“五大中心”等领域的改革突破。力争2035年建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。当前,上海在一系列改革领域取得重大进展,一大批标志性工程和改革举措全面落地,正推动形成新一轮高端产业积聚态势。上海在“五大中心”和文化大都市既有功能基础上,正推动全面功能升级。当前,上海勇于创新突破、攻坚克难,打响“四大品牌”战略,“五型经济”<sup>1</sup>持续发力,努力在多重目标中寻求动态平衡,在高质量发展中寻求系统优化,积极对标主要国际大都市,通过参与国际合作提升自身发展能级,进而在服务国家战略的过程中提升上海自身发展能级,使上海在参与全球合作与竞争中增强城市影响力和话语权。

## 一、2020 年上海服务“一带一路”建设成果

习近平总书记在出席上海浦东开发开放30周年庆祝大会时提出,上海承担着“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”的光荣使命。2020年是上海基本建成“五大中心”之年,是落实习总书记关于上海发挥“四大功能”的开局之年。新发展格局下,上海如何进一步定位和明晰“双循环”战略链接功能,是新发展阶段服务“一带一路”建设的重要功能创新。

### (一)“五大中心”建设取得阶段性突破

上海提升自身国际化发展能级过程是服务“一带一路”建设的重要基础。根据2009年4月《国务院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》,2020年是上海基本建成“五大中心”之年。尽管受到疫情的冲击,上海的城市竞争力在诸多领域逆势上涨,取得显著成效。2020年是“十三五”收官之年,上海全市GDP在2015年2.69万亿元基础上增长至2020年的3.87万亿元,在全球主要城市位居领先地位。<sup>2</sup>人均GDP超过2.3万亿美元,达到上中等发达国家水平。2020年12月,日本森纪念财团都市战略研究所在东京发布“2020全球城市实力指数”(GPCI),上海的城市综合实力超越悉尼,跃居排行榜第10位。<sup>3</sup>

上海在国际贸易中心建设方面有新突破。2020年,上海进出口总量增长2.3%,高于全国0.4个百分点,占全国和全球市场份额进一步提高。上海口岸货物进出口总

1 “五型经济”指创新型经济、服务型经济、开放型经济、总部型经济、流量型经济

2 徐蒙:《上海完成“十三五”主要目标任务 全市生产总值增至3.87万亿元》,《解放日报》2021年3月20日。

3 《2020全球城市综合实力排名:上海跃居第十名,北京在经济领域保持第三》,http://japan.people.com.cn/n1/2020/1210/c35421-31962028.html:2020年12月10日。

额占全球3.2%以上，贸易型总部和功能型总部加快积聚。此外，中国（上海）自由贸易试验区临港新片区（以下简称“临港新片区”）正加强离岸贸易和数字贸易领域的制度创新，新贸易增强潜能巨大。区别于其他国际贸易中心，上海在贸易创新、贸易治理等领域同样发挥重要作用。上海作为重要的国际会展之都，也是诸多国际品牌会展的举办地。在疫情背景下，上海成功举办第三届进口博览会充分证明了上海在城市危机管控和会展领域具有竞争优势。目前，上海正成为重要的全球贸易枢纽，在转口贸易等领域的竞争优势渐显。上海的跨境贸易便利度在全球具有可比性的海运经济体中已经排至第5名。<sup>1</sup>中国国际进出口博览会和虹桥国际经济论坛的举办愈发成为上海参与全球治理的重要契机，是中国阐述自由贸易和参与全球多边贸易治理的重要平台。

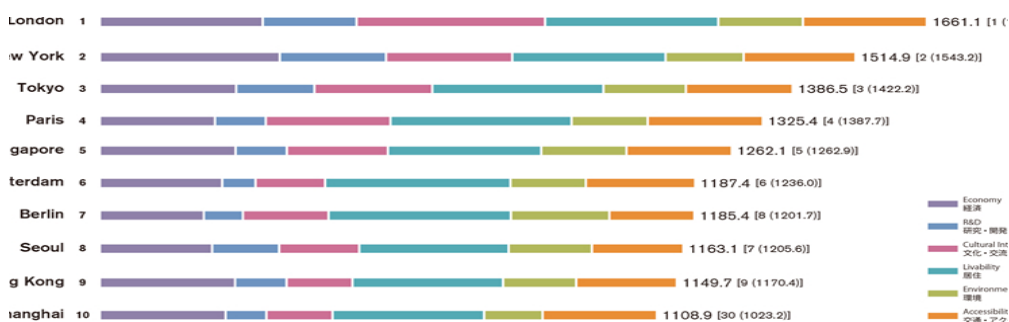


图3:2020全球城市综合实力排名（图片来源：森纪念财团都市战略研究所官网）

国际金融中心建设持续发力，全球竞争力逆势上行。由英国智库Z/Yen集团和中国（深圳）综合开发研究院联合编制的“第29期全球金融中心指数报告”（GFCI29）显示，上海国际金融中心已连续超越新加坡和东京，成为仅次于纽约和伦敦的世界第三大国际金融中心。<sup>2</sup>上海金融中心在证券市场筹资额、现货黄金交易量、原油期货市场规模等方面均位居世界前三。<sup>3</sup>上海金融市场交易总额超过2200万亿元，<sup>4</sup>在全球性人民币产品创新、交易、定价和清算等功能方面不断创新。上海越来越多的大宗商品和贵金属现货或期货交易未来将陆续在市场上推出，上海国际金融中心的资源集聚力和辐射力日益增强。后疫情时代，外资视中国市场为重要的避险市场，上海在金融市场开放等领域的改革进程得以进一步推进。随着欧美日相继进入零利率甚至负利率时代，国际资本投资收益持续下滑。同时，美股、石油等大宗商品价格波动使得国际资本保值压力骤增。未来中

1 上海市发展和改革委员会：《马春雷副秘书长、朱民副主任出席市政府专题新闻发布会问答实录》，<https://fgw.sh.gov.cn/ldft/20200103/0025-37547.html>；2020年1月3日。  
 2 The Global Financial Centres Index 29, [http://en.cdi.org.cn/images/research/gfci/GFCI\\_29.pdf](http://en.cdi.org.cn/images/research/gfci/GFCI_29.pdf)  
 3 《龚正市长政府工作报告摘要》，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/335004.html>；2021年1月25日。  
 4 上海市统计局、国家统计局上海调查总队：《2020年上海市国民经济运行情况》，<http://tjj.sh.gov.cn/tjxw/20210122/6d1bedd228704164b80be93f13891826.html>；2021年1月24日。

国市场将成为国际资本流入的重要目的地,上海将更好地发挥国际资本进入中国市场的枢纽角色。

表1:GFCI29全球前20名国际金融中心

金融中心 (城市)		GFCI 29	GFCI 28		名次变化	分数变化
	名次	名次	名次	分数		
纽约	1	764	1	770	0	▼6
伦敦	2	743	2	766	0	▼23
上海	3	742	3	748	0	▼6
香港	4	741	5	743	▲1	▼2
新加坡	5	740	6	742	▲1	▼2
北京	6	737	7	741	▲1	▼4
东京	7	736	4	747	▼3	▼11
深圳	8	731	9	732	▲1	▼1
法兰克福	9	727	16	715	▲7	▲12
苏黎世	10	720	10	724	0	▼4
温哥华	11	719	24	698	▲13	▲21
旧金山	12	718	8	738	▼4	▼20
洛杉矶	13	716	11	720	▼2	▼4
华盛顿特区	14	715	19	712	▲5	▲3
芝加哥	15	714	20	711	▲5	▲3
首尔	16	713	25	695	▲9	▲18
卢森堡	17	712	12	719	▼5	▼7
悉尼	18	711	32	682	▲14	▲29
迪拜	19	710	17	714	▼2	▼4
日内瓦	20	709	14	717	▼6	▼8

上海国际航运中心初步建成,国际影响力日益增长。在新华·波罗的海国际航运中心发展指数排名中跻身世界第三,仅次于新加坡和伦敦。上海港的集装箱吞吐量连续11年蝉联世界第一,机场航空货邮吞吐量保持世界第三。<sup>1</sup>上海在港口条件、航运服务和综合环境三个方面的综合影响力不断上升,疫情危机进一步凸显了上海国际航运中心国际竞争力。中国在服务全球产业链和供应链稳定方面发挥着不可替代的作用,上海国际航运中心竞争力的提升体现了上海供应链中心节点地位和高端航运服务功能的加速融合。尤其是随着上海营商环境竞争力的日益提升,越来越多的航运服务机构开始在上海设立分支机构或区域总部。截至2019年,上海海事律所合伙人数量达到629人,世界有近一半的百强集装箱公司在沪设立分支机构,上海航运保险业务首次超越香港。<sup>2</sup>此外,

1 《龚正市长政府工作报告摘要》, <https://export.shobserver.com/baijiahao/html/335004.html>:2021年1月25日。

2 曹刚:《2020新华·波罗的海国际航运中心指数发布,上海首度跻身前三》,《新民晚报》2020年7月10日。

上海港在液化天然气运输和转运方面日益发挥重要作用，洋山港作为“海上丝绸之路”的重要站点和长三角天然气新能源储备基地，进港的大型液化天然气船舶吨位屡创新高。<sup>1</sup>

表2:新华·波罗的海国际航运中心发展指数排名TOP10

排名	2020年	2019年	2018年	2017年	2016年	2015年	2014年
1	新加坡	新加坡	新加坡	新加坡	新加坡	新加坡	新加坡
2	伦敦	香港	香港	伦敦	伦敦	伦敦	伦敦
3	上海	伦敦	伦敦	香港	香港	香港	香港
4	香港	上海	上海	汉堡	汉堡	鹿特丹	鹿特丹
5	迪拜	迪拜	迪拜	上海	鹿特丹	汉堡	汉堡
6	鹿特丹	鹿特丹	鹿特丹	迪拜	上海	上海	迪拜
7	汉堡	汉堡	汉堡	纽约-新泽西	纽约-新泽西	迪拜	上海
8	雅典	纽约-新泽西	纽约-新泽西	鹿特丹	迪拜	纽约-新泽西	东京
9	纽约-新泽西	休斯顿	东京	东京	东京	釜山	纽约-新泽西
10	东京	雅典	釜山	雅典	雅典	雅典	釜山

具有全球影响力的上海国际科创中心基本框架初步形成。尽管上海国际科创中心发展战略的提出要晚于其他“四个中心”，但目前已初具影响力，制度创新不断取得新突破，在基础科研和高端技术领域初步完成了一大批重点项目。当前，科创已成为一种重要的产业形态，仅2020年，上海即新增外资研发中心20家，包括国家实验室和期智研究院等一批高水平科研机构落户。此外，首轮73个“五个一批”项目全部完工，其中，软X射线、超强超短激光等重大项目已在相关领域达到世界领先水平。<sup>2</sup>第二轮82个“五个一批”项目也全部开工，第三批项目正在筹建，已初步遴选出80多个重大项目。另一方面，上海在集成电路、生物医药、人工智能三大科创特色产业领域也取得了重大进展，新能源汽车、高端装备、先进材料等一批硬核产业持续发展壮大。不仅如此，上海在人均专利产出、研发投入GDP占比方面均位居全国前列。2020年上海科学家在《科学》《自然》《细胞》发表论文数同比增长42.5%，占全国32%。由上海市科委发布的《2020上海科技进步

1 吴善阳：《上海洋山港迎来开港以来最大液化天然气运输船源源不断进气保居民“留沪过年”用气无忧》，[http://www.cnr.cn/shanghai/tt/20210126/t20210126\\_525400531.shtml](http://www.cnr.cn/shanghai/tt/20210126/t20210126_525400531.shtml)；2021年1月26日。

2 上海市科委：《2020上海科技进步报告》，<http://stcsm.sh.gov.cn/newsspecial/2020jb/list.html>；最后访问日期：2021年4月2日。

报告》显示,上海研发投入GDP占比不断提升,从2014年的3.6%升至2020年的4.1%。<sup>1</sup>一大批重点领域的研发突破解决了产业链“卡脖子”之痛。科创板市场正吸引越来越多的科创企业入驻,成为初创企业的重要融资渠道选择。

## (二)服务“一带一路”建设有新进展

疫情阻断了世界经济的正常往来,上海与共建“一带一路”国家和地区的传统经贸关系亦不可避免地受到影响。上海服务“一带一路”的突破口主要体现在结构功能创新方面,通过发挥生产要素和资源的枢纽功能,对相关地区产生更大的发展溢出效应。全球生产是一个生产要素组合优化的过程,上海的功能在于为这种要素的流通发挥了资源优化的枢纽功能。与此同时,“一带一路”建设是一个双向互动过程,上海需要发挥开放枢纽门户功能,吸纳国际先进生产要素,促进上海自身发展能级的综合提升。

### 1、以国际抗疫合作为抓手,健康丝绸之路建设有新突破

上海在国际科教文卫领域始终位居我国对外开放合作之前沿,新冠疫情暴发以来,上海立足国家需要和上海优势,积极开展与“一带一路”共建国家和地区之间的国际抗疫合作,发挥了建设性作用,上海服务“一带一路”建设取得重大进展。沪上主要科研机构第一时间与国际学术同行开展公共卫生领域的发展合作。中科院上海巴斯德所、复旦、交大、同济等科研院所与泰国、新加坡、以色列等“一带一路”共建国家科研机构开展联合科研攻关,就新冠疫情相关的技术诊断、药物研发开展一系列合作。沪上重要医疗机构、知名专家和智库单位积极加强与“一带一路”共建国家的抗疫经验分享,积极提供抗疫技术支持。哥斯达黎加等国在获得上海专家建议后,第一时间采用了上海的经验 and 做法,取得了良好的防治效果。<sup>2</sup>上海还引入健康与卫生领域的国际组织和机构,积极推进国际抗疫合作。2020年4月,流行病防范创新联盟(挪威)上海代表处(CEPI)正式落户中国,另一家老牌国际卫生科技组织——帕斯适宜卫生科技组织(美国)上海代表处(PATH)也同时落沪。两家国际组织落沪具有标志性意义,是上海对外开放和开展科教文卫领域对外合作的新举措。两个组织从建立联络到完成注册登记仅用时两个月零十天。<sup>3</sup>

张文宏等知名专家应我国驻外使馆邀请,多次分享中国即时抗疫信息。《张文宏教

1 上海市科委:《2020上海科技进步报告》, <http://stcsm.sh.gov.cn/newspecial/2020jb/list.html>; 最后访问日期:2021年4月2日。

2 国家发展改革委:《上海务实开展国际合作助力海外抗击疫情》, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_9379460](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_9379460):2020年9月28日。

3 上海科技:《加强国际合作抗疫,CEPI、PATH火速落“沪”!》, <http://www.shkjdw.gov.cn/c/2020-04-27/521071.shtml>:2020年4月27日。

授支招防控新型冠状病毒》已实现18个语种的版权输出。由上海国际问题研究院发布的中国抗疫系列报告,及时向世界阐述中国在抗疫方面的政策努力和参与国际合作的政策主张。上海援外医疗队及时向上海对外投资企业所在国提供中国在具体领域的政策做法,并翻译成当地语言,第一时间服务当地复工复产。上海中医药大学等学术机构积极向世界推介中医的重要功效,第一时间组织翻译《新冠肺炎中医防治读本》,为国际抗疫贡献中医智慧。<sup>1</sup>在沪外企亦发挥全球布局优势,加大基础设施投融资支持力度,最大限度保证了防疫工作的有效实施,使得医疗物资和食品供给方面的运输得到优先保障。为保证工期,相关基础设施建设克服了重重困难,如以项目包机的方式赴巴基斯坦、塞尔维亚、阿联酋等国,以进行现场人员轮换。

## 2、对外经济主要指标止跌回升,新竞争优势渐显

数据显示,上海2020年全年对外贸易仍然维持逆势上涨,外贸进出口总额达34828.47亿元,同比增长2.3%。上海在复工复产方面也走在国内前列,从第二季度开始,生产秩序便得到最大限度恢复。2020年全年出口额与上年持平,进口额增长3.8%,达21103.11亿元。在进出口产品构成中,与高新技术相关的商品增长明显,其中进口增长9.8%,出口增长2.4%,并且出口目的地以欧洲和美国市场为主。<sup>2</sup>上海对外贸易在全球经济中的核心定位在于发挥全球贸易枢纽功能,在关键生产要素和商品领域发挥资源配置中心功能。2020年,上海基本建成了在全球贸易投资网络中具有枢纽作用的国际贸易中心,口岸贸易总额占全球3.2%以上。<sup>3</sup>

在吸收外来投资方面,2020年全年上海实到外资金额202.33亿美元,同比增长6.2%。外商投资企业是上海经济的重要组成部分,疫情危机下,上海再度成为外资热门流入区域,这为上海后续发展积蓄潜能。作为上海利用外资的特色和亮点,许多跨国公司地区总部和外资研发中心在后疫情时代继续落户上海。截至2020年11月底,上海累计引进跨国公司地区总部763家、研发中心477家。这些跨国公司多数来自生物医药、信息技术、汽车、智能制造、集成电路等上海重点发展的产业领域,能级水平较高,领军特点突出,上海的总部型经济得以不断壮大。<sup>4</sup>外资研发中心将成为上海国际科创中心建设的重要贡献者。<sup>5</sup>数据显示,在上海吸引外资构成中,科学研究和技术服务业增长89.0%,

1 《强化政治引领筑牢防疫堡垒——上海中医药大学基础医学院党委书记写抗疫答卷》, <https://www.shutcm.edu.cn/19th/2020/0423/c757a121525/page.htm>:2020年4月23日。

2 上海市统计局:《1-12月上海外贸进出口比上年同期增长2.3%》, <http://tjj.sh.gov.cn/sjxx/20210121/eadc3a86bc944bb6b17932ddb97dbd5b.html>:2021年1月24日。

3 张淑贤:《上海口岸贸易总额占全球3.2%以上基本建成国际贸易中心》,《证券时报网》,2020年2月25日。

4 上海市经信委:《在沪跨国总部研发中心逾千家龚正为30家跨国公司地区总部和10家研发中心颁证》, <http://www.sheitc.sh.gov.cn/yjbg/20201123/55a70dfa79d542c7929690730b5700eb.html>:2020年11月23日。

5 田泓:《上海今年吸收外资将超200亿美元》,《人民日报》2020年12月29日。

增长额达到23.23亿美元。上海在金融等服务行业的开放提升了外商投资企业的经营自主性和投资积极性,在2020年全年上海新增外商投资企业构成中,约77.3%为外商独资企业。<sup>1</sup>



图4:上海市市长龚正为跨国公司地区总部和研发中心颁发证书

### 3、开放型经济建设新举措竞相推出,重大改革领域有新发展

临港新片区作为上海落实国家三大任务的重要工作创新,近一年来在关键改革领域陆续取得新的突破。比如,国内首单跨口岸国际中转集拼、国内首单全球大型设备集货采购货物进境免备案手续等创新业务相继在临港新片区落地。自临港新片区揭牌起一年多时间内,临港新片区制度改革始终呈现“热度不减、势头不减、改革力度不减”的良好态势。截至2020年8月,从临港新片区改革总体方案中分解出的78项政策和制度创新任务已完成过半,落地45项,另有22项已形成方案。<sup>2</sup>

疫情背景下,商事流程改革进一步提速,尤其是上海在“一网通办”领域改革取得重大进展,很大程度上提升了营商环境便利度。上海在城市信息化和数字化建设方面始终走在全国前列,通过建立国内首个“一网通办”总门户,极大地提高了行政效率和营商环境便利度,世界银行于2020年7月发布的《中国优化营商环境的成功经验:改革驱动力与未来改革机遇》专题报告即对此给予高度认可。临港新片区作为唯一的特殊综合保税区,肩负跨境贸易集散、高端航运、国际供应链管理、国际高端制造及相关服务业综合改革等新领地使命。过去一年,临港新片区在国际中转集拼业务等领域的改革取得重大突

1 上海市统计局:《2020年1-12月上海外商直接投资情况》, <http://tjj.sh.gov.cn/sjxx/20210122/59e9c9465a924109a6b4079ee94fa5d8.html>;2021年1月24日。

2 国际金融报:《临港新片区成立一周年,78项任务已完成过半》,2020年8月13日。

破。尽管上海港区分布较为分散，面临着远洋和近洋航线停靠港口跨关区中转的难题，但上海海关等政府监督部门通过引入精准智能无感电子围网监管体系，对跨关区中转提供了重要的政策便利。<sup>1</sup>

临港新片区在金融领域也加大改革探索力度，2020年2月14日，中国人民银行、上海市政府等联合发布《加快推进上海国际金融建设和金融支持长三角一体化发展》的30条意见，其中7条为临港新片区量身定制。5月8日，上海进一步发布“金融50条”，重点聚焦于新型金融业态创新发展、跨境资金流动自由化便利化等领域，推动金融服务实体经济高质量发展，落实对外开放、强化制度创新、开展金融改革压力测试。<sup>2</sup>

上海正成为重要的人民币资产定价中心，金融开放步伐不断加快。人民币资产定价事关上海服务“一带一路”高质量发展的领域与方向，是上海探索开放经济和国际资源枢纽角色的重要突破口。疫情背景下，受到内外环境差异影响，国际资本保值需求不断增加，以人民币计价的金融资产备受亲睐。近年来，“上海金”“上海油”“上海铜”等以人民币计价的“上海价格”持续扩容，使得“债券通”“沪港通”“沪伦通”顺利推进，以原油期货、20号胶等人民币定价的大宗商品期货正成为国际投资者的追逐对象，中国上海期货交易所继2020年6月22日推出低硫燃料油期货后，2021年上半年还将推出氧化铝期货合约，且未来将引入更多的大宗商品期货交易。

## 二、新发展格局下上海服务“一带一路”建设新定位

疫情将持续拖累世界经济下行，全球大多数国家的脆弱复苏进程将因此中断，政府和私营部门债务高企、社会经济问题频发。世界产业体系的脆弱性凸显，全球化进程进一步偏离其原有轨道，国家间政治将成为影响产业链稳定的中长期因素。

### (一) 新发展格局下外部形势的重大变革

驱动全球化进程的历史大国角色缺位正成为全球化范式变革的重要影响因素。全球治理在诸多议题上正受到民族主义的困扰而停滞不前，政治因素甚至影响市场主体重新配置市场资源。当前，跨国公司将重新权衡全球布局的产业安全与生产效率之间的关系，世界产业链阻断将进一步改写全球化发展格局，区域化发展将成为更加显性的发展趋势。与此同时，本轮世界经济复苏很大程度上建立在政府巨量债务扩张和央行“大水漫灌”基础之上，进一步增大了相关经济体系的增长脆弱性。大规模政策刺激后遗症不容忽视，世界经济正进入一个更加风险丛生的发展时代。

1 谢卫群：《上海自贸区临港新片区成立一周年：创新加力发展加速（经济聚焦）》，《人民日报》2020年8月24日。

2 黄一灵：《上海临港新片区发布金融开放50条举措》，《中国证券报》2020年5月9日。



## 1、全球化发展范式面临重大变革，世界经济后续发展动力机制缺位

近代以来的历史发展进程表明，处于不同阶段的历史性大国是全球化进程的核心驱动力量。通常这些大国依靠巨大的经济体量，或依靠核心技术和产业领域的垄断优势，实现对全球生产网络的有效控制。世界历史发展进程反复证明，只有在一个国家足够强大时，才会矢志不渝地推行世界主义理念，反之必然采取保护主义政策。一个国家所奉行的经济学理念以该国国家竞争力为基础。这也是具有自由主义属性的古典和新古典经济学最终在工业革命完成后的英国和二战结束后的美国快速发展的原因。<sup>1</sup>20世纪70年代以来，受到来自德国和日本的竞争压力，美国在政策上采取了类似的保护主义策略，并且一旦对外贸易关系恶化，保护主义便成为其惯用的政策手法。新冠疫情对全球化进程的最大挑战在于破坏了原有产业链关系，新的世界生产关系将受到跨国公司自身发展战略调整和大国间政治等多重因素影响，总体表现为产业链收缩和全球化退潮的发展趋势。

尽管未来世界产业链及生产组织形态发展演化方向尚不得而知，但可预见的是，后疫情时代，全球范围能的生产阻断将可能成为趋势性特征。尤其考虑到国家间政治的影响，这种生产割裂可能成为中长期发展趋势。随着失业群体规模的扩大，跨国公司将受到政策和社会多重压力的影响，不断收缩产业链，重新调整产业布局。拜登政府于2021年2月24日签署行政命令，拟全面评估美国半导体芯片、电动汽车大容量电池、稀土矿产和药品等供应链风险，并向国会申请拨付370亿美元用于推动芯片本土化生产。<sup>2</sup>欧洲对于产业链本土化和分散化的追求更为迫切，避免供应渠道单一化带来的产业安全问题。

新冠疫情的蔓延进一步激发技术和市场双重保护机制的开启，并且这种机制越发受到国内社会层面的支持。随着政治因素的复杂化，技术民族主义将因此超越世界主义经济学传统范式，技术民族主义与市场保护主义推动世界经济朝向更加保守和保护主义方向迈进，世界生产关系因此将经历重大变革。<sup>3</sup>技术民族主义是保护主义的最高发展阶段，在国家间政治的影响下对未来世界市场的开放合作关系产生长远影响。技术民族主义和世界市场保护主义将成为阻碍全球化进程的一组孪生机制，全球化进程将经历结构性变革。先进技术的产业化和市场成长需依赖有效的市场空间支撑。世界主要大国纷纷通过国际规制塑造开启主导市场空间的争夺，大国间产业竞争将催生后疫情时代的“新圈地运动”。<sup>4</sup>

1 弗里德里希·李斯特：《政治经济学的国民体系》，邱伟立译，华夏出版社，2013。

2 宋腾虎：《拜登拟争取国会拨款370亿美元提振美国芯片制造》，[https://kuaixun.stcn.com/cj/202102/t20210225\\_2858628.html](https://kuaixun.stcn.com/cj/202102/t20210225_2858628.html)；2021年2月25日。

3 王玉柱：《发展阶段、技术民族主义与全球化格局调整——兼论大国政治驱动的新区域主义》，《世界经济与政治》2020年第11期：第136-155页。

4 李孟林、谭玉涵：《若通胀达2%并向2.2%迈进美联储可能会采取加息措施》，《每日经济新闻》2021年3月8日。

未来全球化进程的结构和动力机制都将出现重大变革，跨国公司全球范围内生产布局驱动的全球化模式将受到显著抑制，制度合作导向的区域一体化和多边机制将成为全球化进程的新范式。西方跨国公司倾向于缩短产业链长度和产业链“本土化”以实现核心技术安全和重点生产环节的垄断。一直以来，西方国家对于技术外流导致的竞争力相对下滑格外担忧。在高端技术研发和生产领域对中国市场知识产权保护不力的指责从未停歇。

当前发展阶段，世界经济已不具备大规模生产扩张的基础条件，西方跨国公司对外投资驱动的全球化时代正迎来转折点。本轮全球化是在跨国公司全球分工大发展和全球生产扩张背景下得以形成和发展的。以东亚和东南亚地区最为典型，20世纪70年代以来，在欧美跨国公司对外产业转移过程中，东亚和东南亚地区发挥着重要的产业载体作用。后来随着区域内发展分化的形成，进一步形成日本和“亚洲四小龙”对大陆的投资转移。当前发展阶段，全球生产已失去新一轮生产扩张的动力基础，跨国公司对于全球生产的增量扩张开始显著收缩。

此外，区域化和区域合作将迎来新的发展机遇，将成为全球化的重要表现形式。地理经济性、数字化技术支持、文化相似性和制度合作是区域化大发展的持久动力，将超越大航海时代以来的长距离生产和贸易分工格局。一是区域内生产分工合作能够缩短供应链地理空间距离，降低不确定性供需产生的供应链风险。疫情的发展使得越来越多的跨国公司意识到产业链在受到不确定因素冲击时所表现出的脆弱性。二是借助数字化技术支持，区域内生产和贸易将成为一种新的国际贸易发展常态，尤其是电子商务和物流领域的技术革新将使得区域内生产和贸易的成本优势进一步显现。三是邻近地理空间内具有相似的文化属性，产品和服务有一定的互融性。随着旅游、影视和文化等服务业的发展，区域内生产合作拥有更大的商机可寻。四是政策层面推动的制度合作具有无可比拟的优越性。越来越多的区域化组织以市场一体化为政策努力方向，政策合作取得的进步远远超过世界贸易组织等全球多边机制，未来这一趋势将进一步延续。

## **2、全球货币超发及主权政府债务风险持续累积**

本轮经济复苏进程中，几乎所有经济体都实施了超宽松货币和财政政策，依赖流动性注入和政府部门负债的快速增长缓冲经济“崖落”风险。然而，不断膨胀的债务问题和潜在的通胀风险将可能侵蚀经济可持续复苏的基础。全球债务风险具有结构性特征，包括美国、欧盟和其他新兴经济体都面临较大的偿债压力，一旦出现偿还危机，可能出现“单点诱发”或“多点齐发”的风险格局。

疫情危机下，欧美日央行纷纷开启量化宽松政策，一方面有效缓解了市场流动性

风险,但同时也使得整个经济体系面临潜在通胀和资产泡沫风险。虽然短期内通缩仍然是制约欧洲和日本等经济体经济增长的重要因素,但后疫情时代相关经济体通胀可能诱发一系列衍生风险。除欧洲和日本等少数经济体外,大部分经济体都存在潜在通胀压力。虽然当前美国市场物价指数涨幅仍低于1.6%,但有预测显示,2021年至少有几个月份美国通胀水平会超过美联储设定的2%利率基准,且经济复苏过程中的中高速增长可能进一步增强通胀预期,<sup>1</sup>对于大多数发展中国家而言,货币超发引发的通胀风险正在持续累积。高通胀预期将成为影响巴西、印度和土耳其等新兴经济体可持续增长的重要因素。巴西2020年通胀率达到4.52%,短期内有效的通胀控制不容乐观;<sup>2</sup>印度通胀率甚至超过5%,其他诱发通胀的不确定风险仍在累积,<sup>3</sup>土耳其通胀甚至达到两位数水平。<sup>4</sup>

货币超发引发的资产泡沫风险正在积聚。由于新的生产开工不足,超发货币无法流入新的生产部门,市场上金融资本过剩供给将导致资产泡沫的形成。以美国市场为例,过度宽松带来资本市场的剧烈波动,局部泡沫风险不容忽视。2020年标普500指数上涨16%,11月美国20大中城市房价指数同比增长9%。<sup>5</sup>美股市场和我国内市场已出现部分金融资产价格非理性上涨的现象,市场波动频繁可能在特定时点诱发系统性金融风险。一旦未来几年内美国通胀水平连续数月超过2%,届时围绕美联储是否应该退出宽松政策将成为重要争论点。一旦美联储退出宽松政策,资金供给紧缩可能进一步导致贷款等融资环节的利率上升,进而传递到整个资本市场和实体经济环节。2008年金融危机以来,历次美联储货币政策重大调整都会对国际资本流动产生重要影响。并且,当前国际过剩资本供给格局还可能形成其他区域的流动性注入,疫情期间中国资本市场和房地产市场出现的异动,一定程度上受到境外资本流入的影响。

---

1 莫成雄:《巴西2020年通胀率为4.52%,创4年来最高》, <http://www.chinanews.com/gj/2021/01-13/9385588.shtml>:2021年1月13日。

2 市商网:《印度央行:2021至2022年上半年预期通胀为4.6%-5.2%》,2020年12月4日。

3 参考消息网:《美媒:三位央行行长被免 高通胀导致土耳其经济“沙漠化”》,2021年3月22日。

4 沈建光、汪导国:《从供需缺口看2021年美国通胀走势:回升趋势较为明确》,《21世纪经济报道》2021年2月4日。

5 宋承杰:《意大利2020年经济下滑8.9%公共债务占GDP比重升至155.6%》,央视新闻, <http://m.news.cctv.com/2021/03/01/ARTIKEOnvWulUtlFvpsvwey210301.shtml>:2021年3月2日。

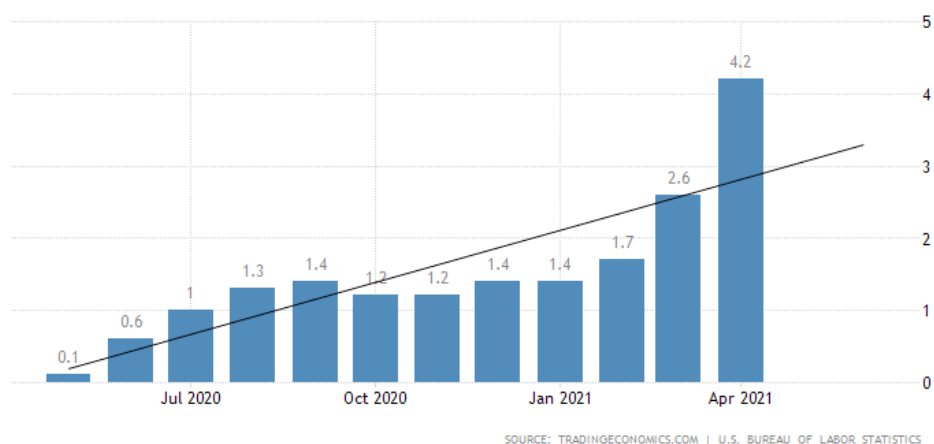


图5: 2020年7月-2021年4月美国通胀率变化

美国债务风险不容忽视,不排除未来3-5年内出现联邦债券偿付危机。美国联邦债务水平不断突破天花板,美国内社会问题可能会在特定时点激发系统性债务风险。尤其是市场利率上行等因素将在很大程度上加重美偿债压力。拜登政府上台,对外政策的重新修正一定程度上缓解了国际社会对美国的信任危机,美国经济发展的外部环境有所缓解,但难以改变美国内部固有的结构性问题和深层次社会危机。未来一段时期,美资本市场反复震荡可能与美债危机重叠诱发更深层次的金融风险。

欧债危机很可能再度发酵,后续效应有待观察。目前欧元区相关国家债务水平已超过欧债危机期间的警戒线。欧元区既有债务扩张建立在未来增长预期基础之上,一旦未来经济增长难以有效推动债务“去杠杆”,相关国家内部社会问题的出现可能会激发债务危机发酵,并且债务危机在成员国之间具有极强的传染效应。比如,2020年意大利债务占GDP比重达到155.6%,<sup>1</sup>一旦增长不及预期,或债券市场利率上涨,意大利政府的偿债压力将很快显现,意大利脆弱的政治体制会进一步加剧债务危机,欧元区可能因此重蹈新一轮大规模债务危机之覆辙。

发展中国家债务风险持续累积,债务问题政治化将成为重要发展趋势。发展中国家债务风险将成为未来引发国际经济关系紧张的重要诱因。除中国等少数新兴经济体外,大部分发展中国家经济发展受到疫情的拖累,疫情期间的政策刺激和前期建设投入形成的债务累积不断加重。相关国家内部一系列社会问题的出现将可能使得债务风险在特定时点被触发。围绕重债国债务减免或缓债等议题引发的国际争执将成为大国间政治博弈的重要内容。未来问题的有效解决取决于相关国家内部有效的政策协调和风险管控,以及债权国之间是否能够就发展中国家的债务偿还达成新的协议。

1

## (二)后疫情时代上海开放型经济建设面临的挑战

疫情正改变和重塑世界生产布局,也暴露了上海开放型经济建设固有的结构性问题。后疫情时代,如何通过深化改革促进要素和资源集聚,改变上海发展困局,提升其对于区域和国家发展的统合能力,是新形势下上海的重要改革方向和机遇。当前背景下,上海需要在危机中努力寻求改革突破,积极争取相关改革事权,塑造和积蓄上海在后疫情时代的发展势能。疫情对于世界的影响已超越经济层面,疫情对生产要素流动的阻碍对于世界政治经济的影响更为深远。和其他国际大都市的发展历程类似,上海的发展建立在以开放为导向的国际生产要素流动基础之上。受疫情影响,上海在经济、金融、贸易和航运等领域受到明显冲击,如何重新突出上海在“四大功能”“五大中心”的政策定位,突出服务“一带一路”桥头堡功能升级方向。

疫情对于上海国际贸易中心的冲击具有深层次、结构性和趋势性特征。全球产业布局调整和国内区域竞争是上海国际贸易中心竞争力下滑的深层次结构因素。疫情期间上海对外贸易保持了逆势上涨之势,但对外贸易中长期受阻之势将不可避免。我国与欧美传统贸易大国将经历总量再调整的发展过程,疫情正加速这一进程。同时,会展业作为上海国际贸易中心的重要功能组成部分,受疫情冲击影响更为明显,与外贸有关的诸多国际展会取消或推延将会对贸易、商旅、金融等领域产生全产业链影响。此外,国内区域竞争和数字化业态使得贸易资源分散化。受国内其他区域中心城市的竞争分流,尤其受数字化业态带来的贸易方式扁平化的影响,上海国际贸易中心功能的总量优势正逐渐丧失。疫情危机使得上海以服务出口经济为导向的相对功能单一的贸易中心地位受到严峻挑战。

国际航运中心建设方面,上海受到的中长期挑战更为复杂。一方面,在产业重组和贸易保护主义影响下,疫情正推动世界贸易格局加速调整。航运产业体系薄弱,后续发展阻力大,与其他行业联动的格局也尚未形成。与航运有关的保险、海事法律服务等仍由欧洲国家主导,与航运有关的现货和衍生品交易尚在起步阶段,疫情危机阻断了航运产业体系复合化和多元化发展。上海港货源地主要以长三角地区出口型企业为主,外贸经济整体下行将拖累航运业发展。受到货运结构和贸易地理的影响,上海港将愈发受到来自中欧班列、宁波-舟山港竞争分流的影响。<sup>1</sup>此外,受中央赋予浙江自贸区油气资源全产业链开放的改革权限影响,上海港在散装大宗商品运输的市场份额将进一步缩减。受到全球旅游业暂停的影响,处于高速发展中的上海邮轮母港路线已全产业链“停摆”且短期恢复无望。

疫情对于国际和国内经济格局将产生分散化和去中心化影响,上海的国际经济中

1 陈佳莹:《对标新加坡港、上海港宁波舟山港向夺冠进击》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1686765757346587498&wfr=spider&for=pc>:2021年12月22日。

心功能需要以新的功能和制度建构。目前,经济规模占比下滑已成定势,上海经济中心建设缺乏新抓手。上海在全国经济总量中的占比已低于4%,总量意义上的经济中心功能备受挑战。然而,与传统意义上工商业、制造业等概念不同,上海国际经济中心是一个不断演化的发展概念。高质量发展背景下,经济中心更多地体现在与国际创新发展有关的经济资源集聚能力和发展引领功能上,当前上海尚且缺乏这种资源集聚能力。与此同时,疫情加速了“去中心化”发展趋势,上海的经济中心建设缺乏新优势。疫情对传统产业形态、国际分工布局的冲击,将进一步推动“去中心化”格局的形成。2008年金融危机后,世界经济中心不断转移,但这种转移同时也呈现分散化特征,受到国内政策扁平化和数字经济新业态变革的影响,上海并未占据核心竞争优势,在营商环境、技术创新、金融和人力资本等方面的集成优势也尚未得到有效发挥。

疫情国际科创中心建设的影响也较为复杂。全球产业链收缩背景下,上海作为对外技术和产业合作的前沿,上海国际科创中心建设的外部环境日益复杂化。技术合作不可避免地受到影响。技术发展是一个融合市场和政治因素的复杂议题,世界范围内技术竞争愈发受到国家间政治的驱动。先进技术领域的持续垄断是西方世界维系其未来国家竞争力和跨国公司企业经营利润的最后屏障。随着全球主要经济体均步入成熟发展阶段,技术领域的竞争将成为大国间竞争的主要领地。后疫情时代,西方对华采取了比中美贸易摩擦时更加保守的保护主义政策。技术民族主义和科技交流政治化将成为中美两国政治博弈的重要发展趋势,传统科技要素流通格局正经历解构风险。一方面,与国际科技合作相关的诸多项目受到美政府的严格限制,我国一直以来稳步推进的各项国际引智工程,以及相关科研人员合作交流计划被严重政治化。诸多与国际科学合作相关的数据库共享、技术合作、学术交流受到严重制约,后续发展形势更不乐观;另一方面,跨国公司产业链收缩对技术溢出的影响更为深远。后疫情时代,国家间政治博弈将进一步传导至跨国公司母公司进而影响其生产决策行为,出于对技术垄断和知识产权保护的担忧,部分发达国家跨国公司在海外技术研发或关键生产部门布局方面将采取更为谨慎的态度。

### **(三) 开放枢纽门户功能与新发展格局下上海服务“一带一路”新定位**

新发展格局的提出是根据我国新发展阶段、内部经济结构和外部环境变革做出的重要战略决策。经济发展具有其阶段性特征,体现产业结构、需求结构、技术体系和关联方式的阶段性发展变化。新发展格局的提出是新发展阶段的主动战略选择。<sup>1</sup>而因疫情引发的世界经济变局是重要的外部变量,中国需要从自身经济体量出发重新平衡发展

<sup>1</sup> 刘鹤:《加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局》,《人民日报》2020年11月25日,第06版。

与安全之间的关系。上海作为改革开放排头兵、创新发展先行者，需要在新发展格局下有新的战略和功能定位。2019年11月，习近平总书记在上海调研时提出“四大功能”政策定位，要求上海发挥全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领和开放枢纽门户功能。<sup>1</sup>全球生产要素流动格局演变对上海而言是挑战与机遇并存，上海需借助改革便利进一步夯实“四大功能”的发展基础。

对外开放枢纽门户功能体现上海发展能级所对应的改革使命。改革开放以来的每一轮改革都需要特定改革能级的城市发挥相应改革职能，不同城市在不同历史时期发挥着差异化的改革承载功能。比如，深圳特区的设立和浦东开发是中国改革开放的第一波；2008年金融危机后，应对世界投资和贸易格局变革，国内18个自贸区的相继设立是中国深度开放的第二波；而开放枢纽门户功能的提出体现当前阶段开放政策设计的新需求。探索开放枢纽门户功能的制度设计是新时期上海承载高质量发展的重要改革使命。

开放枢纽门户功能建设的重要立足点在于通过进一步畅通先进生产要素流入渠道，提升高端生产要素流入的吸引力和凝聚力，通过外部要素流入进一步优化国内经济结构。开放枢纽门户功能制度设计的另一重要功能在于继续打造上海在开放经济领域的改革高地，通过系统性和全局性改革提升上海在上述领域的核心竞争力，缓解上海因经济体量相对下滑导致的发展引领功能缺位问题。随着各区域中心城市的崛起，区域同质化竞争激烈，上海在全国经济体系中的改革引领功能相对下滑。资源集聚能力的相对下滑对于其继续发挥改革引领和高质量发展辐射功能将产生不利影响。

开放枢纽门户功能建设是针对既有制度型开放功能设计的升级版，是服务上海“五大中心”城市功能提升的新机制。疫情危机暴露了上海开放型经济发展固有的结构性问题。“五大中心”总体上表现出功能分割的现象，相关产业之间尚未形成复合多元的产业体系，使得上海在应对疫情风险冲击时的脆弱性凸显。上海需要依托新的开放渠道，通过优质资源的引入和与国际市场的互融互通，提升在经济、金融、贸易、航运和科技领域的产业体系复合度和核心竞争优势。作为改革开放排头兵，上海在开放战略设计方面需要突出改革引领性，以突出发展的阶段性和政策的延续性，遵循政策设计的循序渐进原则。开放枢纽门户功能建设是针对既有制度型开放功能设计的政策升级，是服务国家开放战略的新使命，是应对后疫情时代国际政治经济格局变化的新改革举措。

作为“桥头堡”功能的系统升级版，开放枢纽门户功能的设计要突出政策升级的系统性，在“桥头堡”战略设定的六大专项行动的基础上，进一步加强相关功能建设。开放枢纽门户是上海基于既有开放型资源禀赋，发挥新时代发展引领的系统性改革工程。开放枢纽门户与“桥头堡”功能存在共性政策逻辑，需要从开放政策延续性和改革的系统

---

1 新华网：《习近平上海考察，有这三个重要背景》，2019年11月4日。

性角度思考开放枢纽门户功能的政策定位。<sup>1</sup>

当前背景下,需要从上海的历史功能和外部形势变革维度理解开放枢纽门户建设的上海使命,有效挖掘上海对外开放的历史底蕴,打破与重点国家的开放合作僵局。上海拥有深厚的对外交往历史和文化底蕴,在新中国成立以来的诸多关键历史时刻都发挥了其特殊的对外政治经济交往功能。比如,中美建交前夕,尼克松访华与《中美联合公报》的签署见证了上海在中国对外开放进程中发挥的重要桥接功能。在20世纪80年代末90年代初,我国与西方发达国家官方交流中断背景下,上海再次在中美、中日交流领域发挥建设性角色,对于推动改革进程的延续起到了有效的促进作用。

### 三、开放枢纽 门户功能的政 策逻辑与创新 举措

开放枢纽门户功能建设是服务国家开放战略的新使命,是应对后疫情时代国际政治经济格局变化的新举措,是高质量发展时代制度型开放改革试验的新阶段,是促进国内产业和市场结构变革的新渠道,是上海发挥服务“一带一路”桥头堡的功能升级新定位。当前,需要从国际形势变革和外部压力维度理解开放枢纽门户的政策内涵。

#### (一)新发展格局下开放枢纽门户的政策设计逻辑

开放枢纽门户功能建设作为一种深度制度型开放发展战略,是新时期上海发挥改革开放功能的系统性改革战略。

#### 1、从新发展格局角度理解开放枢纽门户功能政策逻辑

当前,中国正重新考虑自身经济体量、经济发展阶段与世界经济之间的新平衡关系。内外循环相互促进意味着中国与世界经济的再平衡关系将获得中长期改革的制度性支撑。新发展格局下,需要从供应链安全、产业主导性角度进行相应的政策设计。后疫情时代,发达国家采取的技术和市场保护主义正推动全球经济朝向市场割裂和区域保护的方向发展。当前,上海如何发挥其独有的经济资源、政策禀赋和地理区位优势,打破既有开放格局发展困境,是开放枢纽门户功能建设的重要出发点。

开放枢纽门户功能的提出意味着对更好地促进外部优质生产要素流入的思考,通过优化生产要素的组合激发经济增长潜能。<sup>2</sup>开放枢纽门户功能建设是促进上海成为国内大循环中心节点和内外市场双循环战略链接的重大战略举措。从“桥头堡”功能升级版、制度型开放和高端生产要素流动角度理解其政策内涵,有助于提升政策设计的系

1 相关内容参考:王玉柱、周亦奇:《上海探索开放枢纽门户功能建设》,《社会科学报》2020年10月26日,第02期。

2 王玉柱:《生产要素组合优化驱动高质量发展的逻辑和改革路径》,《上海经济研究》2020年第7期,第40-48页。



统性和延续性。开放枢纽门户功能建设是提升上海改革能级和发挥新时代上海服务国家战略改革使命的重要功能体现,是通过降低要素流通的制度壁垒,促进国内国际生产要素的互融互补的经济运行过程。后疫情时代将使得国内市场格局经历重大调整,新型产业和新型科技将迎来新发展契机。在“桥头堡”功能定位基础上,要进一步思考如何定位,要以临港新片区特殊功能经济区定位建设、以长三角一体化国家战略、科创板国际化等政策机制为抓手,有效应对后疫情时代国际市场变局,发挥上海在金融资本、科技人才和研究积累等领域的集成优势,在基础性、关键性和“卡脖子”领域加强研发能力建设,通过制度型开放实现国内和国际市场高端生产要素高效循环,提升中国产业的核心竞争力和综合抗风险能力。

## **2、开放枢纽门户功能之核心在于畅通要素循环机制**

开放枢纽门户功能建设的最终目标在于通过打通国际国内两个市场之间的要素循环机制促进国内国际要素市场一体化。当前,上海提出要成为“国内大循环中心节点和双循环战略链接”,开放枢纽门户功能核心政策设计的内涵即在于畅通要素流动,实现要素资源重新配置和组合优化。一般情况下,市场分割形成的要素流通壁垒会导致先进生产要素的增长潜能难以在既有市场环境下被有效激发。对于世界市场甚至国内区域市场而言,制度壁垒导致的市场分割和要素流动阻碍影响要素组合优化的现象普遍存在。

开放枢纽门户功能政策设计的直接目标在于创建国际新型和高端生产要素流入的渠道并进行机制创新。2008年金融危机是世界高端生产要素流动格局调整的一个重要转折点,高端生产要素从发达国家流向发展中国家不再成为世界经济主流发展趋势。开放枢纽门户功能建设的重要立足点即在于通过进一步畅通先进生产要素流入渠道,提升高端生产要素流入的吸引力和汇聚力。上海需要创造与开放枢纽制度建设相应的制度环境,比如,适宜创新研发领域的知识产权保护和产业化的市场环境、适宜国际企业家创业和居住的社会和生态环境等。

开放枢纽门户功能建设旨在通过内外循环制度设计,促进生产要素组合优化,激发高质量发展的增长潜能。开放枢纽门户功能建设旨在减低制度成本,促进新型生产要素的流入,与现有生产要素形成互补,进而激发新的生产潜能。此外,还需要从制度成本角度理解开放枢纽门户功能政策设计内涵。制度成本的存在不只影响企业生产成本,更在很大程度上阻碍创新组合优化的发生。制度型开放本身旨在通过打破要素流通壁垒和降低要素交易的制度型成本,以推动相关要素在开放的市场环境下实现更加自由的流动和组合优化。

### 3. 开放枢纽门户功能建设应建立在高标准市场体系基础之上

高标准市场体系作为一个动态优化的发展理念,具有发展阶段性特征。上海在市场主体准入公平、市场竞争有序、事后监管有效性、要素市场建设、深度混合所有制改革、土地市场制度改革突破等领域有广阔探索空间。为强化开放枢纽门户主体功能,需在如下领域进行政策突破:第一,相关政策和制度体系设计应着力体现对产权的严格保护。上海应在事关产权保护的立法、执法、司法、守法等各方面各环节体现法治理念,推进产权保护法治化这一系统工程的实施;第二,发挥市场对资源配置的决定性作用。“四大功能”的落实需要进一步提升市场化水平,而市场化的本质即是通过自由交易形成真实、有效的价格并在价格信号作用下引导生产要素的合理配置。第三,提升政务服务质量。政务服务质量的提高取决于法治政府和责任政府的建设。服务型政府理念的贯彻需要法治作为基础和制度保障,以政府的诚信和责任作为伦理基础。第四,提高政策公开透明度。政府在制定政策的过程中应做到征求所有利益相关人意见,并确保可观察、可回溯、可验证。特别是出台的产业政策、激励措施,更应做到公开透明。

#### (二) 开放枢纽门户功能与新发展格局下上海改革的新使命

后疫情时代,如何应对国际政治经济格局变革,继续以“桥头堡”功能六大专项建设为指引,突出政策延续性和改革系统性,促进创新功能探索和重点领域的功能升级,仍是当前形势下的重要课题。在制度设计上,开放枢纽门户功能与“桥头堡”在诸多功能定位上存在共性政策设计逻辑,开放枢纽门户应成为“桥头堡”功能的系统升级。

#### 1. 疫情催生资本市场新变局及上海金融中心改革使命

后疫情时代,国际资本出于避险需求在全球市场范围内重新配置将成为重要发展趋势,国际资本对国内市场青睐度的进一步上升将使得中国市场成为国际资本的重要流入地。国际避险资本流入既具有短期属性,也将成为中长期发展趋势。除国际形势外,中长期来看,国际资本流入的中长期因素取决于中国市场增长预期和国内资本市场成熟程度。2020年9月9日,英国《金融时报》发表的题为《不理睬政治紧张,华尔街深耕中国市场》的文章指出,<sup>1</sup>尽管中美关系恶化,华尔街一些强大的金融机构正加紧与中国达成合作,世界经济增长格局的结构性变化决定了国际金融市场变局和避险资本流向调整的中长期性。当前,推动国内金融市场深度改革和对外开放,通过吸纳国际金融市场“避险资本”服务国内高质量发展是上海探索资本市场改革的重大发展契机。中国巨大的市场体量决定了资本市场改革的中长期性和不可逆性。随着资本净流出格局得以进一

1 环球网:《英媒:不理睬政治紧张,华尔街深耕中国市场》,2020年9月11日。

步扭转,推动资本市场深度开放的时机日渐成熟。

一直以来,导致国际资本过度投资美国市场的重要原因在于其他区域金融市场的发展滞后,尤其是不够完善的资本市场制度进一步阻碍了国际资本的流入。同时,我国资本市场管制等因素也限制了国际资本的有效流入。当前,探索金融市场领域深化改革是上海打破开放型经济发展困局的重要突破口。资本市场的深度开放能够为创新型企业直接融资提供有效的渠道支撑,推动上海发挥高质量发展引领的创新角色功能。当前,立足临港新片区金融和产业改革,以服务相关高科技产业发展为目标,大规模开展跨境金融业务改革试点的时机已成熟。应充分利用“避险”资本资源,大力推进临港新片区跨境金融改革力度,以推动高端要素的流入和集聚。“临港50条”已设定了财政金融政策改革相关条款,“跨境金融业务”将成为临港新片区改革的重要创新领域和突破口。

习总书记在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话提出,要在浦东建设国际金融资产交易平台,提升重要大宗商品的价格影响力,更好服务和引领实体经济发展。<sup>1</sup>上海目前拥有各类金融资产交易平台,但大多功能单一,甚至存在功能重叠或处于功能闲置状态。当前形势下,有必要在既有平台基础上进行功能重组,推动国际金融资产交易平台规模化、影响力化和品牌化。

以上海石油天然气交易中心、上海国际能源交易中心、上海黄金、金属铜、技术和知识产权等交易机构或部门为基础,组建全新国际金融交易平台。将国内中小企业股份转让系统(NEEQ)纳入新平台框架,推动“一带一路”相关国家和地区非标资产的交易和融资机制创新,为国际投资者提供国内资产投融资便利,推动“两个市场两种资源”的互动发展,推动平台更好地服务“一带一路”相关国家和地区进行投融资创新。此外,待时机成熟,将国内金融市场产品纳入交易平台,打造国际债权、股权和金融衍生品综合交易平台。结合习总书记关于浦东发展人民币离岸中心的重要指示精神,建立人民币与国际金融资产的定价、交易和投融资机制。在新平台内纳入人民币金融产品交易,通过交易机制创新,提升与人民币汇率、利率有关的金融商品交易,推动与人民币结算相关的贸易创新和金融市场机制创新。

## 2、研究产业链安全与开放型经济的外部空间塑造

后疫情时代,要加强上海主导产业和龙头企业的涉外产业链安全研究,建立产业统计明细和甄别体系,以塑造可持续的外部经济空间为导向,因类施策,优化对外投资合作战略。

第一,研究上海涉外地方龙头企业或主导产业对于创造可持续外部经济空间的作

---

1 习近平:《在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话》,习近平:《在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话》, [http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-11/13/c\\_1126733495.htm](http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-11/13/c_1126733495.htm):2020年11月12日。

用和实施路径。立足国家产业安全,通过产业链管理和整合提升经济抗风险能力。就重点行业或领域的中间产品、关键零部件、关键流程工艺等分门别类地制定产业安全政策实施纲要。在由高端产业引领的领域要更加注重创新导向和产业链整合能力,注重发挥龙头企业的主导角色,推动在沪央企(含第二总部)以及其他世界五百强企业若干关键产业领域发挥核心引领功能。参照《中国制造2025》行动纲领的战略目标,力争在每个细分行业内引入1-2家行业龙头型企业,同时探索临港新片区与长三角一体化发展互动,在相关高端制造领域构建长三角行业联盟,通过发挥龙头企业和行业联盟经济体量优势,提升在国际市场上产业链供应环节的整体攻防能力和集体议价能力。

第二,以临港新片区为空间载体,推动与外部市场之间在高端生产要素自由流动的一体化市场建设。加强自贸区临港新片区特殊功能经济区制度创新,以临港新片区为载体,在若干领域加强开放枢纽门户功能的政策改革。高端生产要素包括国际先进技术、高端生产设备、高端科技和工匠人才,这些都体现在国家竞争优势和经济安全的重点产业领域、生产工艺、生产环节。结合中央和国务院关于技术要素市场发展的最新要求,在临港新片区特定区域设立高端生产制造业内外市场一体化改革试点。允许与相关产业或技术研发相关的科学家、高级技术人才、仪器设备、资金流通等高端生产要素自由流动。

第三,提升开放枢纽门户功能之系统性金融风险防范能力建设。金融基础设施的安全防护是上海发挥开放枢纽门户功能和全球金融资源枢纽功能的重要载体和基础保障。提升金融治理能力现代化,从系统性金融风险防范角度,做好上海国际金融中心枢纽功能的制度准备;增强关键金融基础设施抗风险能力。上海拥有国内最健全的金融要素市场,比如,上海证券交易所、上海清算所、人民币跨境支付系统、上海原油期货交易所等。加强数据安全能力建设,在网络安全和网络空间政治化背景下,建议上海在数据安全等领域探索前瞻性政策设计,增强网络安全预警和自修复能力建设。

第四,加强产业安全和产业政策协同的空间建设。以区域全面经济伙伴协定(RCEP)的签署为导向,加强与区域内国家之间的经济合作,在重点产业领域加强与日韩、东南亚地区的产业链协同体系建设,发挥产业链核心枢纽功能。借助既有机制,发挥上海的地利和制度优势,加强上海与中东欧地区的高端产业园区的深度合作。借助中欧班列便利,深耕欧亚内陆地区,立足关键产业或行业产业链稳定的维系,重塑稳定可持续的区域经济地理空间。以长三角一体化国家战略为契机,探索省际政府间产业链规划的政策协同。在发挥企业自主性前提下,立足相关产业发展实际需求,在核心部件、关键工艺等领域,提升相关企业所在地地方政府间产业政策规划的协同性。先期以长三角核心城市政策协同为突破口,后期协同中央有关部门,探索省际层面产业规划协同,以维护产业链稳定。

### 3、科技创新策源功能与国际科创中心新发展内涵

在基础性、关键性和卡脖子领域加强研发能力建设,充分发挥金融资本、科技人才和研究积累等领域的集成优势,发挥具有基础性和原创新功能的创新引领角色。疫情之下,上海可在投资对外关键领域、人才引进方面加强改革探索。结合国内先进制造业和科创中心建设发展需求,积极探索自贸区临港新片区金融改革契机;推动金融资本“走出去”投资欧美市场核心优质资产,通过金融资本“产业化”服务国内实体经济和实现资产保值增值。探索临港新片区科研要素市场自由流动试点。结合中央和国务院关于技术要素市场发展的最新要求,以服务疫情相关的医药和医疗产品研发为契机,在临港新片区特定区域设立“国际医药研发合作基地”,允许与研发相关的科学家、仪器设备、资金流通,研究与境外市场形成科技要素自由流动一体化市场的改革机制。实施以企业为主体的人才引进战略。但受到疫情冲击,欧美企业人才流动将成为重要趋势,针对欧美经营困难企业的人才引进将是提升上海科技竞争力的重要力量支撑。与此同时,应当探索建立更加灵活开放的国际科研人员研究合作流动机制。

#### (三) 开放枢纽门户功能制度设计的创新领域探索

开放枢纽门户功能制度创新是一个开放命题,上海在“五大中心”建设方面均有相应改革探索空间。作为新发展格局下服务“一带一路”建设的重要制度创新,本文认为上海可在科创板、国企混改和进口博览会等政策机制或平台领域加强改革探索。

#### 1、强化科创板国际融资功能创新,打造中国版“纳斯达克”

科创板市场目前处于起步阶段,运行一年以来面临诸多发展瓶颈,科创板国际化作为未来改革的重要发展方向,是新形势下利用国际资本服务国内科创产业成长的新资本平台,是探索国内资本投资国际市场的新运作平台。科创板市场开市一年多以来,上市企业数量不断增长,市值规模不断扩大。从开市到2020年12月初的一年多时间里,上市公司数量突破200家,市值达到2876.58亿元。<sup>1</sup>由于简化了审批流程,通过注册制上市的企业数量将不断增长。按照当前发展预估,在未来一段时期内,新上市企业仍将以每月10家以上的速度增长。预计三年左右时间内,在科创板上市的企业市值总规模将占主板市场的10%左右。由于上市流程简化,企业大规模注册上市对国内资本市场形成显著的“虹吸”效应,对主板市场形成经常性资金分流压力,甚至造成主板市场趋势性下行和周期性大幅震荡。当前,亟须打破科创板“与世隔绝”的发展状态,进一步打通科创板与境外资金的流通渠道。

<sup>1</sup> 黄思瑜:《上市公司数量增至200家,科创板持续发挥创新助推器作用》, <https://www.yicai.com/news/100867744.html>; 2020年12月7日。

### **(1) 进一步加强承接中概股“回流”的制度建设**

中芯国际开启了从美股市场退市转至科创板上市的先河。在科创产业政治化背景下,中概股从美国市场回流存在一定紧迫性,未来将会有更多的中概股回归国内市场。公司表决权和上市制度简化是诸多海外上市公司创业者和管理层的核心关切。科创板市场设定的“优先股”规则,亦即同股不同权制度,与美国市场存在一定的相似性,对于诸多在美上市的企业创业者具有较强的吸引力。由于发行制度简化,中概股回流科创板将成为一个重要发展趋势,然而两个市场的“转板”衔接仍有诸多技术环节问题有待破解。相关企业仍需要在美国完成退市手续,且退市手续烦琐,流程复杂。目前国内科创板上市的流程环节已最大限度简化,中概股退市转板的“堵点”在于美国的退市环节,因此科创板市场需要重点为相关中概股企业在美退市提供退市流程的技术指导服务,甚至提供私有化过渡资金的融通渠道支持,建立拟退市中概股企业与国际金融机构的融资对接机制。例如,利用上海自贸区金融服务业开放的政策,引入外资中介机构指导中概股退市和对接科创板上市的衔接工作。

### **(2) 服务国际科创企业,探索以美元或欧元计价的证券发行制度创新**

科创板国际化需以服务国际企业为导向,美国纳斯达克市场在这方面提供了重要的经验参照。探索科创板国际化的路径和渠道创新对于打破美欧对我技术封锁的困局,以及提升上海国际金融中心和国际科创中心的发展能级具有长远意义。应充分利用离岸市场资金,服务境外企业上市,以提升科创板的国际化水平。目前,包括美国中小科技型企业在内的境外企业,寻求通过科创板上市的意愿较为强烈。在沪投资的部分欧美中小企业也开始关注借助上海科创板上市的可能渠道和机会。当前,有必要抓紧研究开放境外优质中小企业借助科创板上市的通道,制定相应审核机制,向境外中小企业提供金融市场资源和上市平台支持。在服务境外企业通过科创板上市的同时,鼓励相关企业在沪设立分支实体经营机构,实现金融开放与国内产业发展的有效协同。

在科创板市场探索设立以美元或欧元计价的国际板证券,通过引入外币计价和结算降低投资者交易转换的汇兑风险,提升其投资意愿。近年来,我国在资本市场开放领域取得了显著成效,但受到人民币国际化程度的制约,国际资本通过转换为人民币资产再投资国内市场存在较高的交易成本和汇率风险。目前,虽然QFII和RQFII额度已经大幅放开,甚至已完全取消配额,但受汇兑风险等因素的影响,额度过剩的困局将可能长期存在。当前,应探索以美元或欧元计价的证券发行和交易机制,增强外汇资金流入的吸引力,为境外投资者提供更为便捷的外币投融资服务。

### **(3) 拓展国际机构和个人投资者投资渠道, 丰富投资产品种类**

既有QFII和RQFII仍然以审核为主, 对于合格投资机构名录的审核管理很大程度上限制了资本的有效流入额度。大幅放宽针对境外人民币投资者的投资限制, 发掘科创板市场作为人民币回流渠道的机制创新是科创板市场领域的重要改革探索。为拓展合作投资者范围和投资资产类型, 进一步放开境外个人投资者投资, 当前亟须改革既有QFII和RQFII审核模式, 针对科创板进一步放开境外个人投资者和投资机构的名录限制。重新梳理境外投资机构, 建立“警示名单”和“黑名单”制度, 对于大部分符合要求的境外投资机构予以开放投资。以沪港通、沪伦通为基础, 探索上海与新加坡、法兰克福金融市场的投资互通和渠道对接。扩大“沪港通”和“沪伦通”投融资规模, 推动与科创板市场投资的互联互通。同时, 探索科创板交易品种和计价方式创新, 引入债券等金融产品交易, 推动与科创产业相关的债券发行; 探索以人民币、黄金、欧元和特别提款权等储备资产作价和交易的融资方式创新; 并促进知识产权等非标资产的交易。

## **2、以国企混改基金落沪为契机, 推动重大改革领域取得新突破**

中国国有企业混合所有制改革基金(以下简称“混改基金”)作为在沪设立的首个国家基金, 肩负国企改革重大使命, 同时, 事关未来中国对外投资和贸易协定中有关国企议题的破解。<sup>1</sup>在上海探索国企混改对于国家改革战略的实施具有重要意义。国企占上海经济1/3之多, 是我国探索国有企业改革的重要试验田。自2013年上海自贸区首次设立之日起, 混合所有制改革即被纳入重要改革议题。然而, 受到现实发展困境影响, 改革进展有限。2020年底, 2000亿元规模的国企混改基金落沪上海, 混改基金采取股权投资等形式, 聚焦核心领域和核心技术的混合所有制改革, 重点布局国家战略领域、竞争性领域、科技创新领域和产业链关键领域。<sup>2</sup>

尽管中欧已完成BIT谈判, 国企改革并未成为核心阻力, 但国企议题将在中长期成为困扰中欧、中美经贸合作的政治阻碍。混改基金立足上海的改革探索事关中国开放型制度建设的长远性和可持续发展。混改基金的重要运作机制在于通过“母基金”实现撬动更多的国际和社会资本参与相关企业项目。上海在对标国际市场准入规则方面探索相关国际资本共同参与混改是金融市场深化改革的重要契机。混改基金作为“母基金”吸引国际资本参与国企改革首先需要推动金融市场相关制度建设, 允许更加多元的国际投资主体以更加便利的方式参与国企股权交易。当前需要在如下方面加强改革探索。

一是对标国际经贸投资协定发展趋势, 分阶段地实现“以点带面”的全方位改革推

1 王雪青:《总规模2000亿元 国企混改基金在沪揭牌》,《上海证券报》2020年12月30日。

2 何欣荣:《总规模2000亿元! 中国国企混改基金落户上海》,《新华社》2020年12月30日。

进。立足产业转型和高质量发展,选取上海国企样本(短期内针对部分存在改制压力的区属国企)。通过混改基金撬动更多的社会资本参与股权收购,提升国资股权溢价。二是推动金融和资本市场改革的深层次制度开放,通过国际资本市场促进所有制层面的重大改革。吸纳国际资本参与深度混改,实现资本市场开放与国企改革联动发展,从中长期改变世界对我国国有企业的政治偏见,更好地实现国有企业的竞争中立。当前,国际资本主要通过QFII机制投资国内有价证券进行标准化交易,资本市场尚未建立国际资本参与国企改制的“非标”交易渠道。

### **3、借进口博览会平台进行开放枢纽门户功能的政策设计**

进一步发挥进口博览会开放枢纽门户功能,发挥进口贸易对于产业体系形成的溢出效应,通过高端生产要素的集聚,提升上海国际经济中心的结构性竞争优势。通过发挥国际经济治理功能,提升上海参与国际经济治理的“软实力”。借助进口博览会平台的地利优势,发挥进口贸易对于实体产业发展的促进功能。以自贸区临港新片区为载体,以长三角腹地为支撑,借鉴《海南自由贸易港建设总体方案》中关于原产地规则的相关条款,积极申请相关改革权限,鼓励相关国外企业在临港新片区范围内设立进口商品再加工生产环节,对使用国内生产商品、技术或生产环节增值达到30%及以上的商品予以“原产地认证”,享受免税进入国内市场的政策待遇。

借助进口博览会,将上海打造为新产品、新技术和新服务首展和首发的国际经济中心。上海国际经济中心需要新的功能建构,在失去经济总量绝对竞争优势后,上海需要发挥结构性经济中心功能。借助进口博览会平台有助于提升上海经济中心对创新资源的集聚和辐射功能,通过结构性的功能优势提升资源集聚能力,以弥补经济总量优势下滑的劣势。

## **四、结语**

后疫情时代,既有全球治理机制难以回应现实问题的挑战。全球治理参与者构成和对于发展问题的认知都发生了很大变化,这一现象从贸易领域的多哈回合贸易谈判停滞、气候变化领域美国的退出可见一斑,未来世界民族主义导向的国家政策实践将可能不断强化。中国政府对外开放政策实践和中国跨国企业将成为全球化进程的重要推动力量,但全球化进程的最终走向取决于世界的发展合力,取决于有效的全球治理的有效制度变革和体系创新。由于对疫情交替式传播的担忧,未来世界经济将更加具有国内和区域化发展导向。大规模国际间人员往来及投资将受到很大程度的抑制,生产的区域化和国家化特征将在一段较长时期内存在,因此可能对跨国公司生产组织形态产生中长



期影响。当前,世界主要大国纷纷重新评估分工效率和产业链安全之间的关系,诸多跨国公司已经做好了生产布局重组的制度和技術准备。

2020年是“十三五”规划的收官之年,上海的经济、金融、贸易、航运和科技创新中心建设取得阶段性胜利,并站在全新的起点上准备再出发。同时,上海也迎来了浦东开发开放30周年的重要时刻。面对新冠疫情的全球大流行和“百年未有之大变局”,上海必须确立新的历史方位和使命。正如习近平总书记在浦东开发开放30周年庆祝大会上发表讲话所要求的那样,上海和浦东新的历史方位和使命,应该“放在中华民族伟大复兴战略全局、世界百年未有之大变局这两个大局中加以谋划,放在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中予以考量和谋划,准确识变、科学应变、主动求变,在危机中育先机、于变局中开新局”。<sup>1</sup>

上海在制定“十四五”规划和二〇三五年远景目标时,提出要主动服务新发展格局,打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接,尤其要大力发展“五型经济”,即具有引领策源作用和指数级增长潜力的创新型经济,辐射区域大、附加值高、具有品牌优势的服务型经济,更具全球影响力和产业控制力的更多功能、更高能级的总部型经济,融入全球产业链价值链中高端、体现高水平投资贸易便利化自由化的开放型经济,以及要素资源高频流动、高效配置、高效增值、线上线下融合联动的流量型经济。<sup>2</sup>以上“打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接”的新角色定位和“五型经济”新战略支柱,适应了新发展格局下上海作为高度外向型城市面临的国内外竞争环境的变化,为上海持续服务“一带一路”高质量发展指明方向。

---

1 习近平:《在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/12/c\\_1126732554.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/12/c_1126732554.htm):2020年11月12日。

2 上海市政府网站:《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》, <http://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20201210/db7c9310622145908515706f467fd45a.html>:2020年11月25日。



上海国际问题研究院



SHANGHAI ACADEMY  
上海研究院

