

以城市全面创新 推动上海“十二五”转型发展

课题组*

(上海市发展改革研究院 200032)

内容摘要: 本文主要研究“十二五”时期上海发展面临的背景和要求,提出阶段性特征、发展主线和关键抓手。从国际来看,全球经济和发展格局加速调整,中国地位快速崛起,提高了上海集聚全球资源的能力;从国内来看,经济向内转和自主创新模式初现,要求上海加速发展方式转变;从上海自身来看,“十二五”期间上海进入“四个中心”建设和发展方式转变的关键突破期,是集聚全球资源和区域联动发展的历史机遇期,也是社会转型和城市软环境提升的重要实现期。要实现转型发展,必须推动城市全面创新——思想创新、模式创新、制度创新、载体创新、社会创新和文化创新,凸显战略转型、求新求变和思想大解放的要求。

关键词: “十二五”规划 “十二五”主线 城市全面创新 转型发展

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674 - 6171(2010)04 - 0023 - 019

由于金融危机的爆发,世界经济在中国“十二五”即将到来之际进入调整转折阶段,与此同时,中国经历了30年的高速发展之后,也进入了经济增长和结构调整的关键期。在国内外发展环境相对复杂的大背景下,未来“十二五”期间上海将迎来重大的发展机遇,也将面临自身城市发展全面转型的巨大挑战。

一、国际层面:全球发展格局开始重大调整

“十一·五”中后期爆发的金融危机成为世界经济发展的转折点,全球经济增长、全球化进程以及世界经济格局都因此发生重大调整。

(一)全球经济增长进入低速期,“L+W”模式隐现

由于金融危机的后续影响,在未来的3至5年,世界经济增长将处于收缩阶段,全球各个经济体也将处于经济复苏的艰难调整中。总体判断,全球经济增长进入L型低速增长轨道,但同时,由于新兴经济体快速恢复、重大产业技术突破、气候变化等刺激性因素所导致的W型波动也将反复出现。从总体上看,金融危机后的全球经济形势出现以下重要特征:

收稿日期:2010-03-06

*课题组长:汪胜洋;课题组成员:沈杰、赵宇刚、浦亦稚、王果、韩佳、王楠、傅尔基、李丹。

1. 全球经济出现显著的好转迹象。2009年第二季度末世界经济开始复苏,经合组织发布经济展望报告指出,除中国、印度和巴西等主要新兴经济体已率先开始复苏之外,其他主要新兴经济体 2010年会有较大的经济反弹,同时,综合先行经济指数显示发达国家经济体也进入复苏阶段(参见图 1、图 2)。2009年 9月,国际货币基金组织 (IMF)公布了《年中世界经济展望》,预期 2010年世界 GDP增长将达到 2.5%。但世界经济复苏前景仍面临诸多不确定,主要表现为金融体系仍有待修复,资本账户失衡、市场流动性不足等情况尚未得到彻底改善,高盛等银行业巨头重现高风险操作模式;利率调控作用日益弱化;各主要发达国家在高失业率问题上缺乏有效措施。

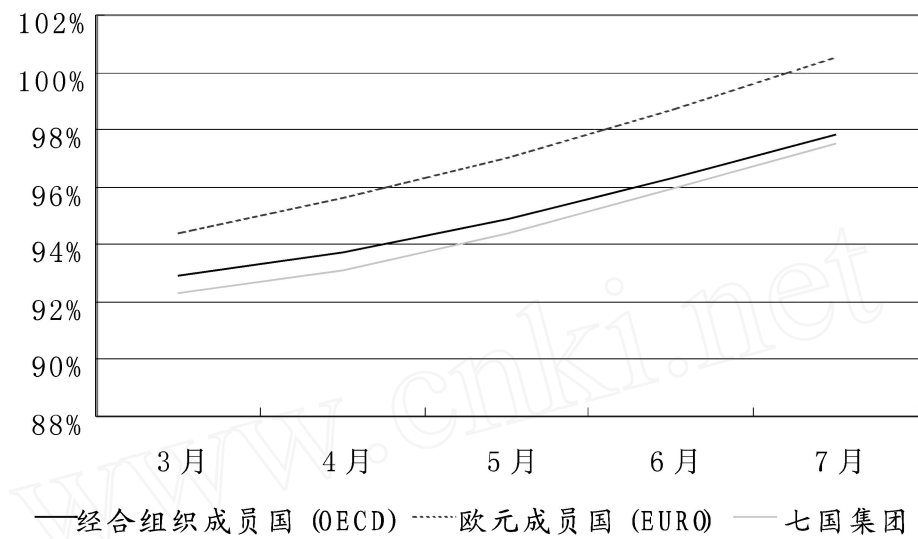


图 1 2009年世界综合先行经济指数

数据来源:国际经济合作与发展组织 (OECD)数据库

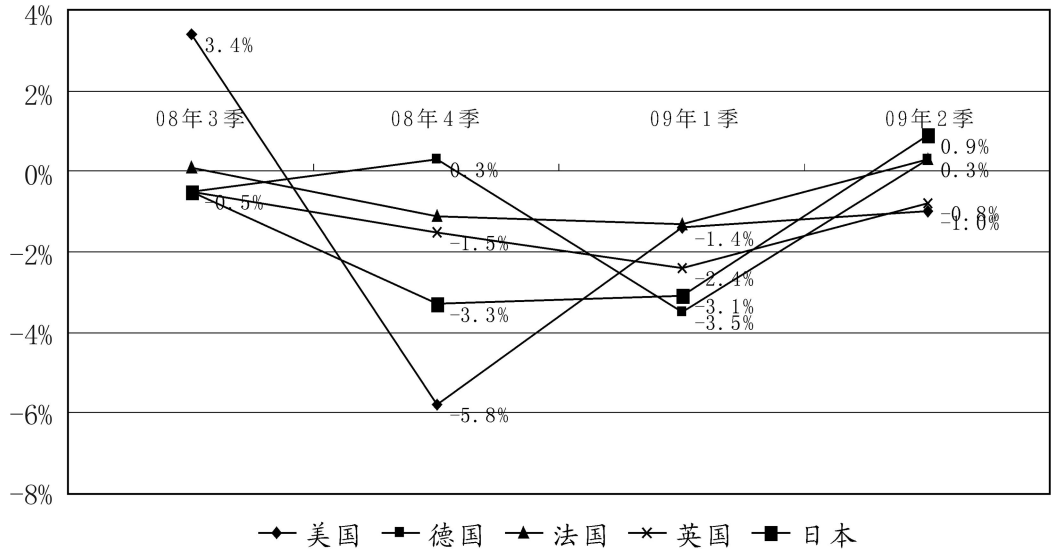


图 2 部分国家 2008~2009年 GDP环比增长

数据来源:相关新闻网站

2. 全球经济将处于经济复苏的艰难调整中。全球经济仍有可能陷入“流动性陷阱”,从而进入信贷紧缩、经济衰退、物价下跌的恶性循环。即使全球经济出现复苏,由于危机所引致的一系

列经济问题不仅仅是一个国家的问题,而是牵涉到整个全球金融体系、市场、政策战略的恢复和调整,全球各经济体还将处于比较长时期的艰难调整。外部的需求也难以很快恢复到危机前的水平,在相当长一段时间将处于经济增长的低潮期和波动期,呈现“L+W”走势(参见表1)。

表1 国际货币基金组织对今后两年世界经济增长的预测(%)

	世界	美国	亚洲新兴经济体	中国	欧元经济区	中东	非洲
2009年	-3.8	-2.6	5.5	7.5	-4.8	2.0	1.8
2010年	0.6	0.8	7.0	8.5	-0.3	3.7	4.1

数据来源:国际货币基金组织(2009年7月8日)

(二)危机引发世界经济格局变化,G2模式初显

全球性的金融危机对国际产业分工、国际货币体系、金融市场、资本流动以及贸易格局等方面都产生了重大影响,世界经济格局正悄然发生重大变化,以中国为代表的发展中国家日益崛起,全球政治、经济秩序面临积极调整的迫切要求。

1. 全球经济增长格局发生调整。各主要发达国家在金融危机中受到不同程度重创,并进一步加速其在水世界经济中份额的下降,话语权有所弱化。与此同时,新兴国家正逐步成为推动世界经济发展的重要力量,“金砖四国”对世界经济增长的贡献率已经超过50%,成为世界经济增长的主要动力,尤其是中国对于世界经济增长的贡献超过20%。金融危机的爆发更加凸显新兴经济体在水世界经济体系中的重要地位(参见图3)。

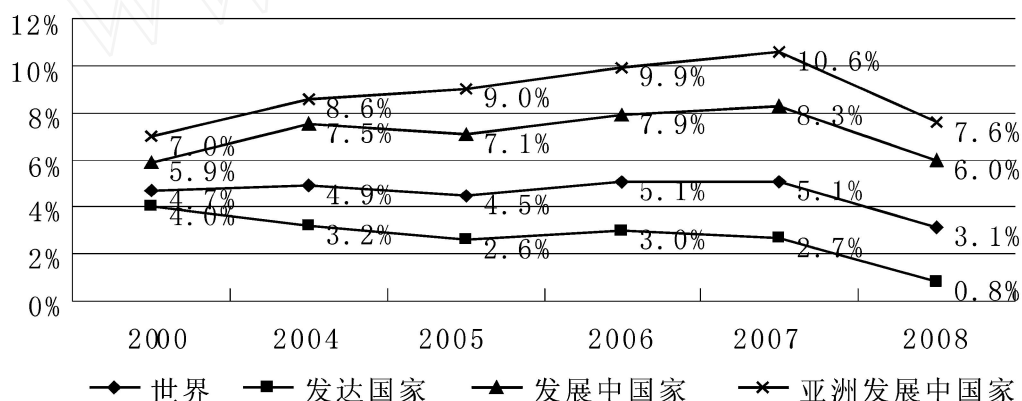


图3 全球近年GDP增长走势图

数据来源:全球货币基金组织世界经济展望数据库

2. 中国正日益成为影响全球经济形势的重要因素。随着中国经济的迅速崛起,中国已不再是国际经济环境变化的被动接受者,而正日益成为影响全球经济形势的重要因素。世界各国对中国的依赖程度与日俱增,中国经济大国、贸易大国的地位日益巩固,人民币国际化进程稳步推进,中国良好的发展基本面对加快推动世界经济的复苏发挥了重要支撑作用(参见表2)。根据中国社科院专家预测,未来20年中国经济如能保持7%的增长速度,美国维持3%的增长速度,同时人民币汇率升值100%,那么中国的经济总量就可以超越美国。

3. 中美经济关系在深化中出现新特征。随着金融危机后世界经济格局的调整,中美经济在继续深化相互依存的同时,将呈现一些新的特征。一是“中国制造、美国消费”的模式将会有所

表 2 中国主要指标占世界比重的变化趋势 (单位: %)

指标	1990	2000	2005	2006	2007
国内生产总值	1.62	3.75	4.98	5.47	6.04
进出口贸易总额	1.65	3.60	6.66	7.18	7.73
进口额	1.80	3.86	7.27	8.00	8.76
出口额	1.50	3.35	6.08	6.37	6.73
外商直接投资	1.68	2.91	7.55	5.15	4.56

数据来源: 国家统计局网站

调整。中国将从过多依赖出口转向更多依赖国内需求,而美国则转向适当提高储蓄水平,减少贸易和财政赤字。二是“美国依赖中国市场,中国依赖美国技术”的模式将会有所调整。中国以中低端优势为主的产业空间将逐步缩小,转向生产更多依赖自主创新的中、高端产品;美国将继续保持先进、发达技术的优势,并试图找寻新的技术创新产业。三是中国城镇化进程与美国经济发展之间的相关性加大。未来美国将成为中国农村加速城镇化的最大受益者。

(三) 全球化呈现前低后高反转,新一轮高潮酝酿

尽管世界经济将持续较长一段时间的低迷状态,但经济全球化的步伐不会就此停顿,并将随着全球经济的逐步复苏迎来新一轮的发展高潮。

1. 金融危机暂时延缓经济全球化的进程。国际金融危机对全球各国的实体经济都产生了一定的冲击,也使得资本的全球化速度放缓。一是全球外国直接投资(FDI)遭遇拐点。世界银行预测 2009 年全球外国直接投资会进一步下降,减幅可能在三、四成左右。二是贸易全球化的脚步日趋放缓。2008 年下半年以来,全球贸易形势急剧下降,全年贸易额仅增长 2%,低于 2007 年 6% 的增幅(参见图 4)。根据世贸组织 2009 年 3 月发布的年度全球贸易形势评估报告,2009 年世界贸易额将下降 9%。

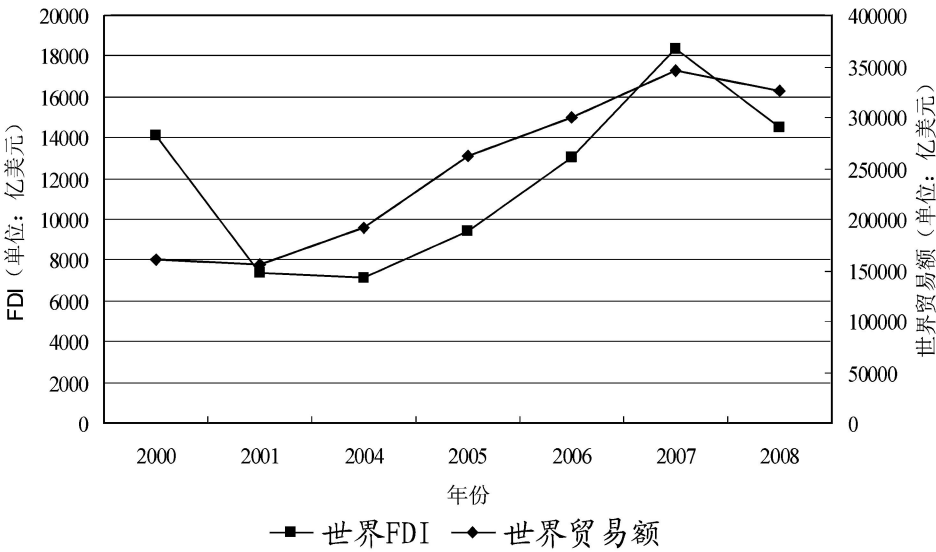


图 4 近年 FDI 和世界贸易额走势

数据来源: 国家统计局

2 世界经济将逐步进入新一轮复苏和温和扩张阶段。由于各国反应迅速并很快形成了强有力的全球战略来应对危机,为世界经济的复苏奠定了基础,经济衰退正进入一个相对稳定的状态。美国 2009年 8月最新公布的消费开支、建筑开支等关键经济数据也表明,制造业下滑速度放缓,建筑商投资增加,预计全球经济在未来两年左右的时间内将全面复苏。

3 全球化脚步将跟随世界经济的复苏加快。总体看,经济全球化深入发展的大趋势不会改变。世界经济经过触底、调整,预计将在“十二五”末期迎来新一轮的经济增长,全球化也将随之进入一轮高潮期。一是世界货币体系将逐渐形成以美元为主、其他货币为辅的“一主多元”格局。中国在内的新兴市场国家短期内还无法挑战美元的国际地位,但随着全球经济格局的变化和国际间金融合作的加强,国际货币体系将向多元化演变,并可能形成不同的货币圈。二是全球资本流动的最大趋势就是跨国直接投资的流向将继续向发展中国家分流,并且呈逐步加大之势。从长期来看,无论是通过跨国公司实施的国际化战略,还是通过主权财富基金的投资活动,新兴经济体将成为推动国际投资的主要力量。三是全球产业转移的总体趋势不会因危机而陷入停顿。更多发达国家企业向外寻求发展机遇,以新兴产业加速催生为主要特征的新一轮世界产业布局调整,也将为新兴的发展中大国加速产业结构优化调整提供契机。

二、国家层面:自主创新模式渐渐拉开序幕

在此次金融危机中,中国 30年改革开放发展模式中积累的深层次矛盾和体制性问题不断凸现,无论从应对危机还是解决发展瓶颈的角度来说,中国都需要在“十二五”期间逐步确立新的发展模式。

(一)经济向内转成为新一轮经济发展要求

2009年以来,内需已经成为拉动中国经济越来越重要的引擎。中国商务部统计显示,2009年上半年总体贸易顺差减少 0.5%,其中对美顺差减少 17.6%,而同期中国 GDP却增加 7.1%,这说明刺激内需起到了一定作用。

1 危机凸现中国发展中的结构性问题。主要表现为:一是对外贸易依存度过高。2008年中国对外贸易总额占到 GDP的 68%,过度依赖外部需求的经济增长方式使得我国经济发展受到国际市场影响较大。二是资源消耗过大。中国正处于工业化和城镇化加速的阶段,以“高投入、高消耗、低效率”为特征的粗放型增长方式还难以根本转变。三是内需不足。2008年中国的储蓄率高达 51.3%。2009年 1月至 8月,CPI、PPI同时出现了连续双降(参见图 5)。在国外需求持续回落的情况下,国内消费需求并没有出现有效的扩大,反而有所萎缩。四是产能过剩。内需不足导致中国的生产能力长期处于过剩的局面,即使是危机之后的“救市”方案也不能完全改善一些行业和企业的困难,中小企业的生存状态处境仍然艰难。

2 结构性矛盾延长中国经济调整的周期。此次国际金融危机和国内经济扩张周期的拐点几乎同步出现。从经济增长周期的理论角度分析,一方面中国经过 30年高速增长,正进入调整收缩期;另一方面金融危机加速了中国经济降温,凸显了发展中的结构问题。由此判断,中国此次经济下行不是一个短周期,而很可能是一个较长的周期。中国实施的积极救市政策主要聚焦在基础设施建设和扩大产能上,表明现阶段经济增长的动力仍然主要来自投资,内需的贡献仍然很小(参见表 3)。经济学家克鲁格曼指出,中国可能正在用处理短周期的方案试图解决长周期的问题。

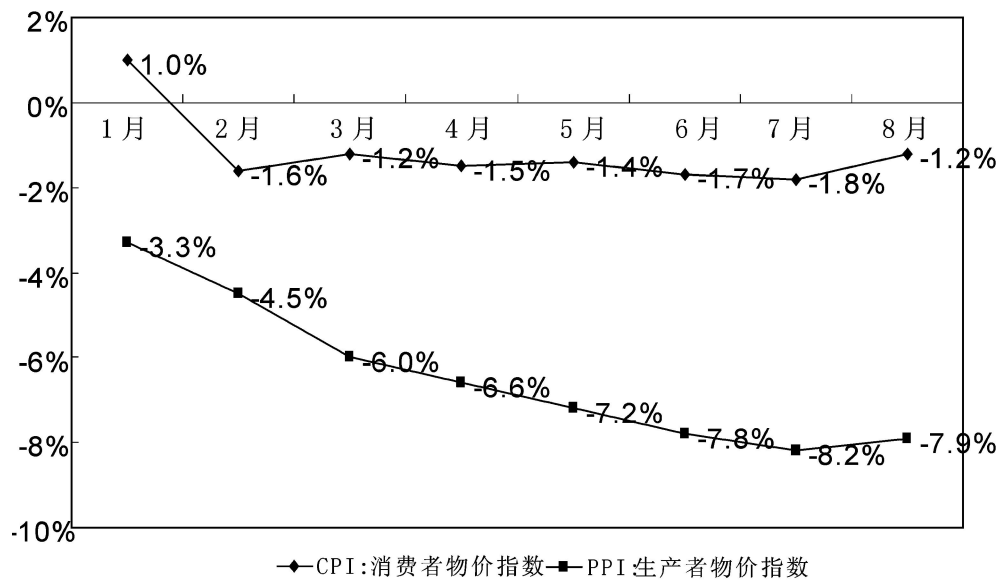


图 5 2009年 1~8月中国 CPI、PPI 走势

数据来源：国家统计局

表 3 2009年上半年中国 GDP 增长分析

2009上半年增长 7.1%			
	投资	消费	净出口
对经济增长贡献率	87.6%	53.4%	-41%
拉动 GDP 增长	6.2%	3.8%	-2.9%

数据来源：相关新闻网站

3 结构性矛盾对发展方式转变提出迫切要求。“十二五”时期中国还将处于经济收缩和调整的周期,但同时也是中国加快经济结构调整的最佳时期。当前,中国迫切需要解决结构调整的问题。中国要继续抓住改革开放、探索发展模式的机遇时刻,高度关注以外需增长为主模式的脆弱性,积极从高度依赖外向转向内外比较平衡或以内需为主的经济模式,进一步完善与发展模式转变相适应的收入分配、就业和社会保障制度等一系列基础体制建设。

(二)集约化发展成为经济发展的硬性约束

生态环境恶劣、自然资源匮乏以及人口压力等问题伴随中国 30 年改革开放的巨大成就逐步浮出水面,集约化发展的要求已经相当迫切。

1 中国未来可持续发展面临“紧约束”。中国用 30 年的经济快速发展走过了发达国家上百年的工业化、城市化历程,同时,发达国家曾经出现的一系列问题也开始集中爆发。中国已成为世界资源消耗大国,进入了持续性生态资源短缺和大范围复合性环境污染的阶段,未来的可持续发展将面临前所未有的挑战。目前主要污染物排放量中国位于世界前列,其中化学需氧量(COD)和二氧化硫居世界第一,温室气体排放量也非常大(参见图 6);90%的河流受到污染,40%的人口没有洁净的饮用水供应,三分之一的国土受到酸雨威胁。

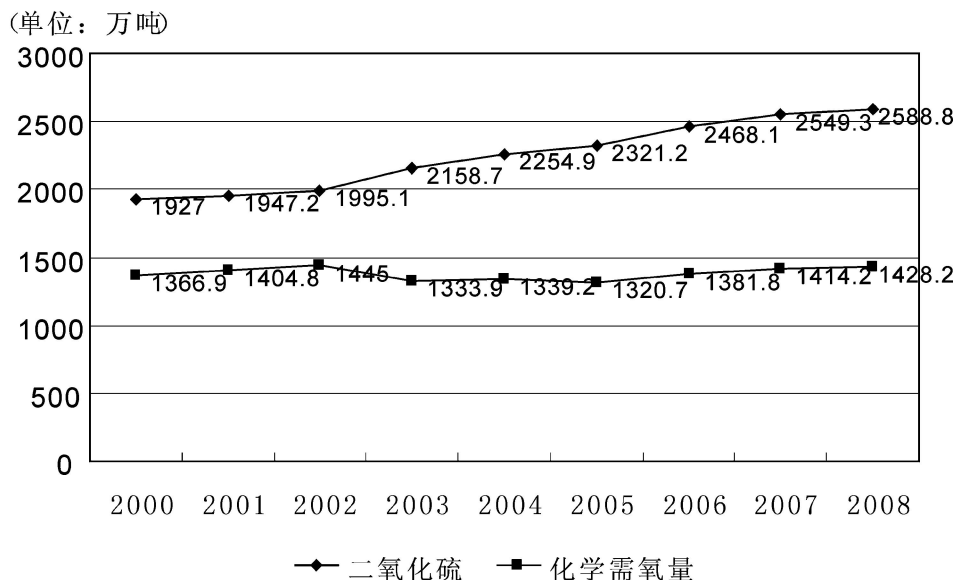


图 6 近年我国主要污染排放走势

数据来源: 国家统计局

2 国际金融危机增大发展中国家“减排”压力。金融危机爆发之后,世界各国对于环境问题的重视也提到了议事日程,召开了“经济大国能源安全和气候变化论坛领导人会议”、联合国哥本哈根气候变化大会等一系列重要会议。目前欧盟等国已经步入“高收入、低排放”集团的行列,美国奥巴马新政也将清洁能源和低碳经济作为未来振兴经济实力的新引擎。据统计,2008年中国对水电、太阳能的利用都排名世界第一,全国万元 GDP 能耗同比下降 4.59%,也是近几年来下降幅度最大的一年,但是中国二氧化碳排放位居世界前列,将承受巨大的国际舆论压力。减少污染、控制排放是中国目前的主要任务。

(三) 自主创新为核心的发展模式拉开序幕

主要发达国家为应对金融危机,把争夺经济科技制高点作为战略重点,把科技创新投资作为最重要的战略投资,把发展高技术及产业作为带动经济社会发展的战略突破口,这预示着全球科技将进入一个前所未有的创新密集时代。中国完全有能力在若干关乎未来长远发展的领域中抢占制高点。

1 中国面临新的发展机遇和挑战。此次危机之后,中国迎来了新的机遇和挑战。一方面将肩负更多的全球责任,发挥在世界经济格局中的重要作用,积极参与涉及全球经济政策和金融监管方面的重大变革,还将为全球货币体系调整、产业战略调整 and 经济发展注入新的活力。另一方面,中国需要探索自身新的发展模式,尤其在进入“十二五”之后,要加紧解决各种体制性问题和结构性矛盾,不单纯依靠高增长来解决发展中的问题,同时要提高以“结构调整解决发展”速度的能力。另外,中国还需要站在更高的起点谋求发展。坚持“走出去”,参与全球资源的配置,不仅要遵循国际惯例,还要影响国际规则;不仅要增加中国元素,更要贡献中国智慧。

2 中国正进入一个全面创新的发展阶段。经过 30 年的改革开放,中国正进入一个全新的发展阶段。作为一个大国,未来的发展不能完全依靠复制或是借鉴他国经验,只能在不断的实践和创新中探索适合自身发展的模式,改变过去那种粗放型经济发展方式,通过创新走科学发展的道路。尤其是代表中国经济发展程度的东部沿海地区,已经进入工业化后期向后工业化初期的

转型过程,必须从投资驱动逐步转向创新驱动,这种创新是包括制度、空间、发展模式、结构、科技等在内的综合创新。

3 以自主创新为核心的发展模式正拉开序幕。目前中国许多区域以自主创新为核心的发展模式正拉开序幕,并形成了“北方模式”和“南方模式”。“北方模式”是以天津为代表,主要借国家级的大项目来推动自主创新。如涉及中石化 100 万吨乙烯一体化、中船重工 300 万吨造船基地等央企项目。天津还通过打造“京滨综合发展轴”加强与北京的合作,借助北京在自主创新方面的人才、技术资源优势,推动产业发展模式从 OEM 向 ODM、OBM 升级。“南方模式”是以深圳为代表,主要通过市场集聚资源进行创新,充分依靠市场机制和市场选择的力量,顺应市场发展规律,构建创新生态环境,加强技术研发和产品创新能力并走向创新链的高端。

(四)区域一体化进程进一步加快

全面实施区域协调发展已成为我国应对国际金融危机和加快经济复苏的重要战略,通过区域融合发展,挖掘地区潜能,提升地方积极性,缩小地区差异,拓展发展新空间。

1 区域内部合作发展的条件日益成熟。一是核心城市与周边地区互动发展进一步深化。区域发展模式将从过去“以城市为核心的极化发展”逐步转向“以城市群为中心的泛化发展”,核心城市的引领功能逐步弱化,必须通过开展区域深度合作,强化核心城市集聚辐射功能。二是区域发展梯度转移进一步加快。随着长三角地区基本进入工业化向后工业化过渡时期,制造业布局逐步向安徽、江西等土地资源丰富、劳动力资源低廉、市场潜力广阔、交通条件良好的泛长三角地区转移。三是区域合作范围进一步扩展。区域一体化进入泛化发展阶段,形成了“9+2”泛珠态势、环渤海湾合作区、泛长三角等一系列大规模的区域发展共同体。

2 长三角传统区域发展模式已经难以为继。一是粗放型、耗资源的发展方式需要转变。伴随长三角地区经济的高速增长,粗放型经济增长方式所带来的资源环境承载压力也日益增大,主要表现为能源消耗量不断增长,建设用地过速增长,水体、大气和土壤以及固体废弃物等污染日益严重,长三角地区成为我国工业和生活废弃物排放强度最大的地区。二是低端化、同质化的产业发展模式需要优化。长三角产业结构尚处于国际产业分工体系的中低端,“两头在外”的生产模式、产品结构单一、自主创新能力不足等突出问题没有根本改变,主要依靠低要素成本竞争。

3 推动更大范围合作是突破区域发展瓶颈的必然选择。一是立足国家总体战略,要求泛长三角地区代表国家参与国际竞争,发挥辐射长江流域、带动全国经济增长、打造世界级城市群、率先融入世界经济的重要作用(参见图 7)。二是立足区域一体战略,长三角地区要改变传统的以上海为单一增长极的模式,进入各地区广泛合作发展的新阶段,并向相对落后的泛长三角地区拓展,强化泛长三角的区域整体理念,形成发展合力,提升区域综合竞争力,谋取自身更长远的可持续发展。三是立足竞争合作战略,长三角地区在基础设施建设、产业转移等方面要进行总体布局、统筹考虑,避免出现如港口、机场等重要交通设施资源的过度发展、重复建设(参见表 4)。

表 4 长三角地区海港与机场分布

海港(6个)		机场(11个)			
上海港	洋山港	上海浦东	上海虹桥	南京禄口	常州奔牛
宁波港	北仑港	宁波栎社	无锡硕放	连云港白塔埠	南通兴东
连云港	洋口港	台州黄岩	舟山普陀山	杭州萧山	

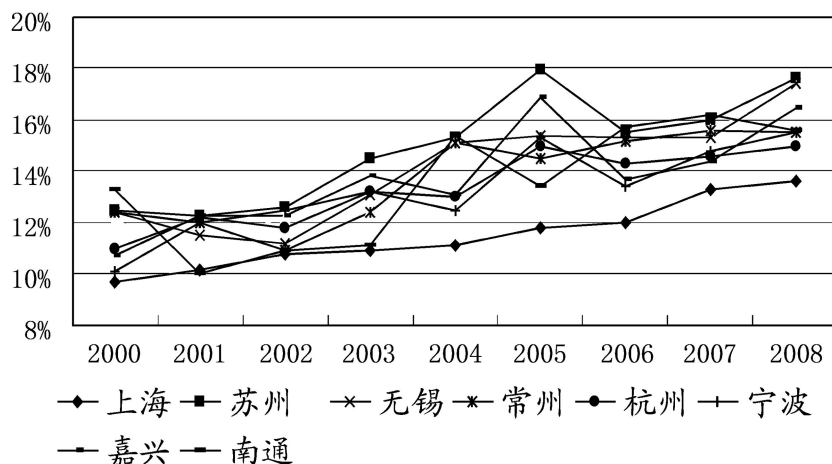


图 7 近年长三角主要城市 GDP 增长 (单位: %)

数据来源: 各城市统计局网

三、上海“十二五”发展的阶段性要求

“十二五”时期是上海发展的新阶段,是“四个中心”建设和发展方式转变的关键突破期,是上海集聚国际资源和实现区域联动发展的历史机遇期,是上海实现社会转型与体制创新的重要探索期。

(一)“十二五”时期是上海“四个中心”建设的关键突破期,必须突出核心功能的建设

从“十一五”到“十三五”,上海要依次实现基本建成“四个中心”框架、基本完成“四个中心”核心功能建设、基本建成“四个中心”,这是中央的要求和上海的部署。

1 “十二五”是“四个中心”核心功能的主要构建期。中央要求上海到“十三五”期末基本建成“四个中心”,构建以四个中心为核心功能支撑的全球城市。为了实现这一目标,上海围绕“四个中心”建设明确了推进路线,确定到“十一五”期末建成“四个中心”框架,“十二五”期间必须在核心功能方面实现突破,以国际航运发展综合试验区、离岸金融和服务贸易区等一批重大载体为抓手,加快完善金融服务、航运服务和贸易服务功能,为“十三五”确立上海国际经济、金融、贸易、航运中心打下基础。

2 “四个中心”框架建设为核心功能构建创造条件。“十一五”前半期,上海加快推进国际经济、金融、贸易、航运中心四个中心框架建设。金融服务业快速发展,金融市场和金融机构的集聚加快。航运服务业进一步发展,各类航运服务机构不断增加,现代航运服务体系初步构建,航运服务规划布局得到完善。现代商贸业持续发展,贸易基础设施建设进一步加强,国际一流水平的贸易发展环境逐步形成。到“十一五”期末,“四个中心”框架基本成型、重要基础设施基本到位、发展环境整体改善,为“十二五”进一步实现核心功能的突破提供必要前提。

3 “两个中心”批复为“四个中心”核心功能构建注入动力。2009年国务院19号文批复上海“两个中心”建设,进一步重申上海建设国际金融和航运中心的重要意义,明确了其核心内容和主要功能,更为上海构建了国家级协调机制,从而将上海的“两个中心”建设纳入国务院工作层面,使得政策的支持和突破成为可能,中央和地方的沟通成本更低,建设的效率更高,原本影响“两个中心”建设的瓶颈迎刃而解,上海重新燃起建设“两个中心”的热情,“两个中心”建设出现生机勃勃的局面。

(二)“十二五”时期是上海发展方式转变的关键突破期,必须突出创新能力的建设

“十一五”末上海处在转型发展的最前沿,要求加快产业结构优化升级、市场结构调整优化,为在“十二五”期间提高创新能力,实现创新驱动奠定基础。

1 创新发展思路是破解资源环境约束的需要。一是发展空间约束。上海土地开发强度远远超过纽约、伦敦、东京等国际大都市,建设用地紧张,需要更多依靠科技创新,增加技术含量,提高地均产出率,应对发展空间不足的挑战。二是综合成本上升。上海劳动力工资和福利成本不断上升,地价、房价高企,节能减排的压力日益增大,必须创新思路才能充分利用有限的建设用地,降低综合成本。三是区域优惠弱化。从2000年中国加入WTO以来,国家区域性的优惠政策逐渐向行业性政策转变,上海原有的独特优势基本消失,必须改变原来更多依靠政策优势的发展模式,走创新发展之路。

2 突出自主创新是兼顾内外两个市场的需要。一是金融危机倒逼经济发展方式转向主要依靠内需。在出口增速放缓的情况下,消费对经济的拉动作用逐步增强。二是中国经济向内转,不是放弃海外市场而是更加注重国内市场建设,实行内外兼顾战略,充分发挥中国企业本土优势。三是拥有核心技术、拥有自主知识产权的企业受金融危机影响较小,在今后日益复杂的全球经济环境下,必须把创新放在关键位置,才能保持企业的稳定和竞争力。

3 发展创新经济是进入发达经济的必然选择。按照美国经济学家钱纳里提出的划分经济发展阶段标准,上海目前进入人均GDP在8190美元至15120美元的发达经济初级阶段,发展方式转变、产业结构转型的要求日益迫切,原有依靠投资驱动的发展模式将受到越来越多的压力。一方面是综合商务成本不断攀升直接影响招商引资,另一方面日益突出的环境、资源、人口的矛盾也对规模扩张式的发展形成挑战和约束,必须通过提升自主创新能力,形成创新驱动的发展新路径,这也是发达国家的成功经验。

(三)“十二五”时期是上海集聚全球资源的历史机遇期,必须突出国际化环境的建设

“十二五”期间以中国为重心的新一轮全球化必然给上海带来重大历史机遇,上海需要从基础设施、发展环境、人才积累等多方面积极做好加快集聚国际资源的准备。

1 金融危机助推全球化加速发展。尽管金融危机的爆发暂时抑制了跨国间的资本和贸易流动,但从长远看,这次危机让世界主要国家的合作更加纵深化。一方面,随着新兴经济体的快速崛起,世界经济秩序进一步调整,发达国家与发展中国家间的经济合作将变得更加频繁,有利于全球资源的顺畅流动;另一方面,金融危机的爆发推动各国在新兴产业、应对气候变化等影响全球发展的重大问题上开展更紧密的交流合作。

2 上海迎来收取“全球化红利”机遇。中国在金融危机中的地位更加凸显,拥有更多的发展机会和增长潜力,国际资源有向中国加速集聚的趋势,上海国际化水平位居全国第一,具有城市功能定位体系完善,国际金融、航运、贸易中心定位高端,跨国公司总部集聚,现代服务业发达等综合优势,从国内看,上海最有条件再次享受新一轮国际资源集聚高潮带来的“全球化红利”。

3 新一轮全球化要求上海创新开放环境。新一轮全球化过程中,上海在进一步集聚产业资本的同时,还将吸引更多的外籍人口和更多的经济、非经济的机构,国内、国际的组织,政府和非政府组织等,带动包括全球性市场功能、全球标准制定功能、国际规则设定功能、国际纠纷的裁决功能等的集聚,需要原有的开放模式以更大的气魄,在更广、更深的范围内扩大开放,取得突破。

(四)“十二五”是实现区域联动发展的历史机遇期,必须突出新型区域合作模式的建设

“十二五”跨区域合作发展将进入新阶段。到“十一五”末,上海周边地区的跨区域大交通基

本建设完成,经济枢纽型中心地位不断巩固,有利于高度集聚的创新资源获得低成本发展空间。

1 “十二五”上海周边更广阔腹地开始崛起。改革开放以来,尤其是进入 21 世纪,上海周边地区随着基础设施的不断完善,有条件利用土地资源丰富、劳动力和综合成本低的优势获得超常规发展,这些地区将逐步进入到集聚外部资源发展的新时期,呈现强劲崛起势头,对上海的国际平台和外溢资本有很强需求,希望充分发挥上海全球资源的配置功能,全面提升区域发展能级,推动长三角地区更深融入全球经济体系。

2 “十二五”上海需要更广阔的外部发展空间。目前,上海可建设用地越来越少,已经进入精益化发展阶段,必须进一步强化集聚高端资源的能力,同时,集聚能力的提升也带动辐射外溢能力提升,上海从主要依靠集聚外部资源发展的阶段向主要依靠对外扩张发展的新阶段转变,原来周边地区更多从上海获取支撑与好处的单向需求格局被打破,上海比历史上任何时候都更需要周边的发展空间。

3 “十二五”新的泛长三角区域合作等待破题。历史上关系紧密的长三角核心地区经济一体化程度越来越高,并且呈现出多个领域的同构化和同质化现象。从上海与这些地区的关系来看,上海与苏锡常原来的梯度关系越来越不明显,相反,立体化的大交通建设让苏北和皖赣替代了原来苏锡常的地位,成为新兴的产业转移承接地和创新发展的生产基地,长三角的实际范围已经超越苏浙沪,更大范围的合作要求在“十二五”进行探索和展开。

(五)“十二五”是上海城市社会转型的重要实现期,必须突出公共治理能力的建设

成功的经济转型也带来剧烈的社会变迁,社会矛盾逐渐成为发展的瓶颈。向全球城市目标前进的上海,面临更加复杂的社会建设问题,需要把社会转型放在重要位置上。

1 “十二五”时期社会转型成为发展重要主题。以经济体制改革为核心的 30 年改革开放取得了巨大成就,中国顺利地实现了从计划经济向社会主义市场经济的转型,相对来说,社会转型滞后。在经济取得巨大成功的同时,贫富差距、城乡差距拉大,社会保障不健全导致的矛盾越来越尖锐,甚至爆发群体性重大事件,直接影响了经济社会全面发展。社会问题在很大程度上已经成为经济社会系统的“软肋”和“短板”,所以,“十二五”以及今后较长时期里,社会转型十分重要,是发展的重要主题。

2 坚持“四个率先”要求上海加快社会转型。从中央的要求看,社会转型是实现全面小康社会、创新型社会的基础,上海要实现“四个率先”,就需要加快社会转型。从全国大局看,上海社会建设走在全国的前列,上海有条件在社会转型方面领先一步,做出表率 and 示范。从上海自身看,“十二五”以后上海将进入创新驱动发展的新阶段,“四个中心”建设是一个创新发展的过程,是一个人才集聚的过程,社会转型对于吸引人才,尤其是全球优秀人才意义重大。

3 上海实现社会转型要突出公共治理能力建设。社会转型的核心是由政府和社会力量联合实施社会公共治理,让民意表达更加顺畅,让决策更具公平性,让政府职能进一步到位。把一部分社会管理职能交给社会主体,形成共同治理的格局,有利于分担政府压力,提高政府效率,促进政府的转型,构建符合国际普适标准的社会管理模式,提高上海社会管理在全球评价体系中的地位。

(六)“十二五”是上海城市软环境提升的重要实现期,必须突出文化软实力的建设

进入“十二五”,上海逐渐转向以软环境建设为主的发展阶段,比任何时候都强调与其他国际大都市的竞争实力,其中以文化软实力为核心的城市软实力是需要特别突出和发展的重点。

1 “十二五”上海将进入城市软环境建设新阶段。上海建设“四个中心”是城市国际化提升和国际资源集聚能力提升的过程,也必然是城市环境优化发展的过程。经过长期的艰苦奋斗,上海在基础设施和城市面貌方面取得了突出成就,一些地区的发展环境与发达国家重要城市相当甚至有所超越,但在城市软环境方面,从法制环境到资源配置形式,从市民文明素养到文化传媒影响,从城市内部的凝聚力和向心力到国际社会的影响力和吸引力都存在明显差距。

2 上海城市软环境建设要突出城市软实力建设。上海软环境建设要以代表国家参与国际竞争为主要任务,突出“四个中心”国际大都市建设,在基础设施、楼宇绿化、生态环保等硬环境建设完善的基础上,更加突出价值观、意识形态、生活方式、制度规范和文化等软实力建设,从而提高软环境的对外感召力和吸引力,提高城市整体国际竞争力。

3 上海要突出软实力的核心——文化软实力建设。文化软实力是软实力的核心,是核心价值体系所形成的吸引力、感召力、亲和力、凝聚力和影响力,是狭义的城市软实力。只有具备强大的文化软实力,才有可能拥有足够的城市软实力。当前上海文化已经受到社会前所未有的重视,文化产业发展迅猛,文化市场成长迅速,以“事转企”为主要内容的文化体制改革进展迅速,在“十一五”末可以基本完成,为“十二五”文化大发展大繁荣奠定较好的基础。

四、“十二五”发展主线:城市全面创新

“十二五”期间,必须坚持科学发展与上海构建全球城市目标的高度结合,围绕“市场化、国际化、区域化”的发展理念,以“四个中心”核心功能建设为引领,逐步形成与全球城市定位相适应的发展结构、模式、环境和制度。

(一)上海“十二五”发展主线的选择

确立城市全面创新的发展主线是反映上海现阶段从投资驱动转向创新驱动的核心特征,是提升上海文化软实力的现实要求,有利于推动思想大解放,重塑干部队伍精神面貌,促进城市加快转型。

1 城市全面创新是战略转型的需要。随着WTO进程和国家改革开放全局的不断深入,上海的战略地位正受到各方面的挑战,以浦东“拆违建区”为标志,一轮大政策、大外资、大项目的发展模式基本结束,必须形成以创新为动力的发展新路径。从以科技创新为内涵的“科教兴市”战略,到以制度创新为基础的浦东综合配套改革,再到以功能创新为突破的“两个中心”建设都是基于这样的背景出发。“十二五”以创新为核心的转型是对21世纪以来传统路径的全面转向,具有战略性和突变性。

2 城市全面创新是求新求变的需要。这次金融危机反映出这样一个现象:创新求变,主动适应挑战者能够逆势发展;传统守旧,消极路径依赖者则面临巨大挫折。从国际关系看,中国代表着发展变量,改变了以往发达国家独占的世界格局,形成了具有中国特色的经济发展模式。从上海自身看,也正经历着不变的衰退和求变的努力之间的挣扎,自2000年以后,上海实际上已经开始步入发展的下降期,长三角的整体崛起、珠三角的创新活跃、国家战略的重心北移,都在不同程度上对上海形成竞争压力,上海面临发展模式整体变革的要求。

3 城市全面创新是科技创新的需要。要改变仅仅向科技领域集聚资源,把创新简单地认同为产业投入的做法。过去依靠政府在几项高新技术项目上集聚资源的方法,本质上是把主要资源向缺乏活力的国有企业集中,并不能激发全社会的创新热情,激活创新的局面,要通过鼓励创

新、支持创新、支撑创新,吸引社会资源更多地投入科技创新领域。

4 城市全面创新是深耕全球化的需要。20世纪90年代以浦东开发开放为核心的上海高速发展阶段是上海享受“全球化红利”的时期。金融危机使中国从全球化的融入者向引领者转变,上海要创造出更具优势的创新发展环境——包含发展模式、环境、制度和文化的软实力优势,形成新的发展模式及其相应的环境、制度,以及城市精神文化的提升,整合更大范围内的资源,收获新一轮“全球化红利”。

5 城市全面创新是思想大解放的需要。上海在20世纪90年代取得辉煌以后,干部队伍中出现一些骄傲自满、不求进取的情绪,社保基金案后又交织了一些畏难怕事的情绪,这与中央对上海的要求和上海需要战略转型的大发展大突破的要求格格不入。“十二五”需要更大变化来引领思想的解放,重塑干部队伍的精神面貌。

6 城市全面创新是提升文化软实力的需要。“十二五”是上海构建“四个中心”核心功能的关键突破期,是在国际中心城市的竞争中脱颖而出的关键时期,上海要利用中国全球地位突起的历史机遇,强化文化软实力的建设,全面提高城市的影响力、吸引力和感召力。而文化软实力中文化的创新力是核心和关键因素,尤其是对于发展中国家城市而言,提升软实力本身就是开天辟地的创新实践。

7 城市全面创新是落实科学发展观的需要。经过近20年的高速增长,上海城市面貌发生巨变,城市系统平衡一次次建立又被打破,系统内部的各种问题也逐步累积,这在高速增长的繁荣中不易显露。金融危机冲击之下,上海需要弥补的“短板”就渐渐表现出来,这就要求“十二五”期间解决旧的矛盾,实现新的发展。城市全面创新就是全面弥补和改善城市发展中不协调、不合作、不适应、不和谐的因素,推进全面协调发展,因而也是落实科学发展观的具体表现。

(二)城市全面创新的形成和运行机制

城市全面创新的核心思路是通过创新环境的塑造,逐步培育形成城市创新功能,从而推动创新主体的成长与发展。

1 思想创新是城市全面创新的引擎。21世纪以来,上海的发展进入一个相对迟滞的时期,集中表现在思想或战略层面的懈怠和困惑,因此必须在思想上突破传统理念束缚:一是通过思想创新,深化上海城市功能与定位的认识,确立全球城市的构建目标。二是通过思想创新,强化敢于突破、善于突破的改革意识,真正发挥改革开放排头兵的作用。三是通过思想创新,形成对创新发展的社会共识,推动各个层面支持创新、服务创新、参与创新。

2 模式创新是城市全面创新的核心。这里的模式创新主要是指生产模式。中国改革开放初,珠三角依靠“三来一补”的生产方式利用外部资源,开创了中国改革开放的第一步;20世纪90年代,长三角主要依靠“定牌制造”方式利用外部资源,迅速崛起;进入21世纪,环渤海湾地区以创新自主品牌的势头开始引领中国新的发展。生产模式的升级是一种深刻变化,决定了其他领域的创新。

3 制度创新是城市全面创新的关键。模式和制度的创新形成了城市全面创新的整体架构和实现路径,发挥着重要的支柱作用,主要体现在三个方面:一是确立了创新目标指向,就是要形成具有全球资源配置能力的市场体系、产业体系、服务体系和文化体系的制度框架。二是确立了创新的运作主体,明确以企业、社会作为创新主体,整合创新资源,发挥创新功能。三是确立了全面创新的运作方式,就是要营造创新环境,使创新要素能够自由流动,最大限度激发创新活力。

4 载体创新是城市全面创新的基础。创新和人类的其他活动一样需要特定的载体,城市全

面创新需要新型的生产空间、生活空间、公共空间,以及更具国际化,更符合高端资源集聚的整体空间。只有创新的载体,才有创新资源的集聚;只有创新载体的领先,才有创新资源集聚的领先。

5 社会创新是城市全面创新的条件。要达到城市全面创新的实现,简单依靠政府自上而下的行政推动是难以达成的,激发社会领域的整体创新是实现城市全面创新的基础。通过行政资源的引导、发展模式的导入和制度环境的配套,整合各类资源,让社会主体成为创新的基础、创新的主体,只有社会共同参与的创新才是可持续的、有活力的创新。城市的发展不仅仅是来自政府资源向创新领域的集聚,来自政府外在的推动或引导,更重要的是要形成社会对创新理念、创新企业、创新个人的普遍尊重。

6 文化创新是城市全面创新的先导。实现城市全面创新,文化创新是先导。这种先导性主要体现在城市气质方面,尤其在转型关键时期,文化成为反映社会心理的重要因素和推动转型的重要力量。上海要在文化大都市的目标框架内赋予文化以创新的理念,确立创新作为城市精神的核心价值,引导形成追求创新、尊重创新的社会评价标准,使创新成为城市内在的生命力。

7 创新格局是城市全面创新的结果。创新格局的形成是创新要素、创新环境、创新机制的高度结合,也是创新功能充分发挥的结果。“十二五”期间上海要推动城市全面创新,关键是通过创新硬件和软件的建设和完善,形成以思想创新为引擎,模式创新、制度创新为支柱,社会创新为基础,文化创新为先导的运转机制,进一步集聚创新资源,发挥创新功能。

(三)城市全面创新与上海重大发展目标的关系

“十二五”是上海落实国家战略和目标的重要时期,这些战略和目标为城市的全面创新提供了方向和载体,城市全面创新作为一个整体性、系统性的城市发展体系,必然将大大加快城市发展的总体进程。

1 城市全面创新是担当“四个率先”历史使命的重要保障。“四个率先”是党中央对上海落实科学发展观的本质要求,要把城市全面创新贯穿于转变经济发展方式,提高自主创新能力,推进改革开放,构建社会主义和谐社会的各个环节,形成上海担当“四个率先”历史使命的重要支撑。

2 城市全面创新是实现“四个中心”建设突破的重要途径。“四个中心”是党中央对上海经济社会发展的战略定位,“十二五”期间上海“四个中心”建设要有新的突破,就必须以金融、贸易、航运等各领域创新为主要推动力。集聚创新要素,以金融创新先行先试推动上海国际金融中心建设,以创新打造“软实力”推动上海国际航运中心建设,以发展思路创新推动上海国际贸易中心建设。

3 城市全面创新是贯彻落实“四个着力”要求的重要抓手。“四个着力”是对上海发展的动力要素的有机耦合、系统集成,也是实现“四个率先”的动力源泉和关键所在。落实“四个着力”是在创新城市建设基础上进行的,离不开城市全面创新能力的提升。增强城市全面创新能力是转变经济发展方式和深化改革开放的主推力。

4 城市全面创新是浦东综改深入推进的核心动力。全面创新是浦东综合配套改革的激活剂,改革本身就是新制度、新模式、新战略的创新应用,全面创新覆盖了城市经济、社会发展的各个方面。随着浦东综合配套改革逐步进入“深水区”,迫切需要进行一些综合性的制度创新,尤其是要通过设立上海综合改革试点区,形成以浦东综改为引领的城市块状改革体系,冲破条的束缚。如杨浦科技创新综合改革试验区、奉贤城乡统筹发展综合试验区等,形成东西互动、相互促进的发展改革新格局,成为落实城市全面创新的有力抓手。

5 城市全面创新是实现构建全球城市目标的必然要求。对于正崛起为全球城市的上海来讲,城市的全面转型关键在于激发城市内部个体和机构的创新活力,在体制机制改革与完善、发展模式突破与形成、发展战略明确与提升等方面进行全面创新。城市全面创新并不仅仅指技术创新,而是经济、社会、技术、文化等全方位创新,其核心为制度创新。上海城市全面创新能力的提升是其全球城市发展目标的必然要求。

6 城市全面创新是增强世博后发展动力的必然选择。全面创新是化解上海“后世博”时代经济社会发展瓶颈、优化经济增长动力的重要途径。以全面创新引领城市发展,以城市发展带动全面创新,世博会带来的物质精神财富为上海推进全面创新提供了机遇。世博后上海更应该紧抓创新驱动发展的路径,通过不断增强城市全面创新能力,实现经济长期又好又快发展。

7 城市全面创新是区域合作转入新阶段的核心基础。长三角城市群作为中国最具发展实力的城市群,也将整体步入以创新驱动为主的发展阶段。“十二五”期间,上海要在区域合作方面积极创新,突破6000平方公里的局限,与周边地区如安徽、苏北等相对落后地区开展实体性的合作,更好发挥上海在区域合作中的引领作用,成为推动长三角城市创新圈的核心区域。

五、“十二五”上海城市全面创新的主要举措

为推动上海在“十二五”期间进行城市全面转型,在“两个中心”建设中取得实质性进展,必须实施“五大抓手”——“大张江”、“大浦东”、“大上海”、“大社会”、“大试点”,推动实现科技、产业、空间和城市管理等一系列创新。

(一)以“大张江”——上海科技创新示范区建设推动新一轮思想解放

“十二五”上海发展面临转型要求,迫切需要以科技创新引领全市经济发展进入一个新阶段。

1 围绕国家战略性新兴产业制定科技规划。张江高新技术产业开发区通过“1+x园”的机制集聚了全市的重要科技资源。为了进一步加快发展转型,大张江的未来发展必须以《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年)》为引领,围绕国家战略性新兴产业和自身发展优势,制定适合自身发展要求的科技创新示范区中长期发展规划,明确功能定位和产业布局,联动杨浦,凸显品牌效应,形成整体优势。

2 对接国家科研资金和科研计划。借鉴北京更大比例地对接国家科研资金的做法,结合《上海中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年)》若干配套政策,对承担国家重大科技专项、国家科技计划重点项目等进行财政支持,充分利用“上海张江高新区科技创新发展专项资金”,鼓励科研机构、企业等获取更多的国家重大科研项目计划,吸引更多的国家级科研项目在本市落地,从而争取更多的国家科研资金的支持。

3 以高端制造业为方向举办“产业大学”。除了“硅谷”模式以外,世界上有效推动产业迅速发展所需的共有技术的突破与创新的途径依然罕见。我们称为“产业大学”的韩国高级科学技术研究院是产学研结合的成功范例。要在大张江的范围内以高端制造业为方向举办“产业大学”,把产业界工程师作为培养对象,把大学最新理论成果与产业界最新发展趋势以及产业领域的新拓展在专业与课程中集成,以政府、产业界的大公司投资为主,吸引企业的前瞻性重点项目在校园内进行研究和攻关。把产业大学建设成为科技创新核心人才的摇篮,自主创新核心成果和关键技术的集中孵化器,以及上海在国际范围内集聚新一轮自主创新资源的重要平台。

4 以创新服务业为核心推进“三区联动”。杨浦“三区联动”是一个领先的模式,打破了大学校区和城区的围墙,打通了产学研一体化的通道,成为中国特有的产学研结合模式的雏形,初步释放了校区的知识生产和园区的知识应用能力。下一步要在此基础上,充分发挥公共“社区”知识扩散的核心功能,形成市场经济条件下的产学研结合模式。为此,要通过进一步集聚如联合国南南全球技术产权交易所、杨浦风险投资服务园区、硅谷银行等一批创新功能载体,形成以科技金融、技术(项目)交易、技术(项目)中介为核心的创新服务体系,加快推动创新经济发展。通过杨浦区“三区联动”的建设,丰富上海张江科技园区的内涵,促进科技创新环境、模式的成型。同时要不断创造良好的创新氛围,在全社会营造尊重创业的风气,逐步形成能够出现深圳华为、迈瑞、比亚迪的发展土壤。

(二)以“大浦东”——金融航运核心区建设推动全球化进程

南汇区并入浦东新区,这预示着上海未来的经济发展以及上海“两个中心”建设都将在大浦东的框架下得以提升。

1 加强综改研究,做实推进机构。一是设立上海浦东综合配套改革研究中心。作为开放性的研究平台,联合中央部委、国家级研究机构,推进互动,协助决策,提高研究成果在国家决策层面的影响力,增强在与国家相关部委办沟通过程中的可信度。二是建立浦东综改的实体性临时推进机构。按事业单位给予编制和预算经费,比照正局级配备干部,设立相应机构,人员由各相关部门抽调,加强推进机构自身力量的建设,明确权责,增强推进力度。

2 加强金融、航运和贸易中心建设。一是要重点围绕陆家嘴金融城建设,集聚国际高端金融资源,加快构建多层次、多功能资本市场体系,不断完善金融发展环境,制定对外开放时间表,有步骤、有计划地推动与国际市场的接轨,加紧推出证券交易国际版,研究制定《陆家嘴金融城发展规划》和相关《实施意见》,赋予更大的创新试点权,全面打造具有全球影响力和配置力的金融核心功能区。二是要重点围绕国际航运综合试验区建设,加大制度创新力度,强化部市合作,争取更多政策试点,积极探索“三港三区”联动发展模式,加快推动形成航运资源高度集聚、航运服务功能健全、航运市场环境完善、现代物流服务高效的国际航运中心功能框架。三是要重点围绕自由贸易区试点建设,争取国家支持,率先在国际航运综合试验区开展自由贸易区试点,提高贸易便利化程度,设立具有免税功能的购物天堂,着重优化口岸贸易功能,强化服务贸易功能,深化离岸贸易功能,完善贸易市场体系,集聚贸易功能机构,加快推动形成内外贸一体、货物贸易和服务贸易并举的国际贸易中心发展格局。

3 率先在开放环节实施重大突破。一是大力吸引归国人员参与建设。出台更加优惠的政策,吸引掌握高科技技术、先进管理理念、国际市场规则等知识的国际化高端人才。二是大力吸引外籍人士来沪居住。上海要积极打造符合国际化潮流的工作、生活环境,包容多元化的文化理念,提供更完善的文化交流场所,健全和改善对外国人的管理和服务。三是大力吸引国际机构和组织落地。在引进跨国公司总部、研发中心等高端经济机构的同时,还要探索引进政治、社会、文化等方面的国际机构和组织,扩大国际影响,提升国际地位。

(三)以“大上海”——长三角合作发展圈建设推动空间模式创新

“十二五”上海要营造既适应国际高端资源落地又适宜发展自主品牌创新的环境,可以考虑在中心城区发展高端载体,培育国际社区环境,在中心城区外围特别是环上海的低成本地区构建创新发展圈。

1 跨区域建立开发区战略合作。上海可建设用地已近极限,商务成本尤其是创新成本较高,

走出上海,加强地区间的合作,可以打造一个更大空间的低成本创新发展圈。目前来看,经济相对比较落后的江苏省北部地区和安徽省、江西省等地,长江中上游的城市甚至是长江上游的城市如重庆等可以纳入大上海合作创新圈。当前以开发区联建为载体的合作方式已经在部分地区起步并获得初步成效,以形成一个更大范围的大上海合作创新圈。

2 优先构建合作区的便捷立体交通网。目前长三角已经形成并将进一步强化“两纵三横一圈”的综合运输通道,交通体系基本成型,便捷程度较高,同城化效应日益显现。但是范围更广的合作创新圈的交通仍处于相对落后状态,缺乏统筹安排,必须加快立体交通网络的建设进度。新一轮交通网络建设要围绕合作创新圈内合作开发(地)区为主要节点重点展开,必须尽快在上海与联合开发区域之间构筑点到点的便捷立体交通,改善时空关系。

3 合作共推社会事业领域发展。一是继续改善与长三角地区在公共事业领域的合作。长三角一些城市凭借后发优势,以充足的财力和大手笔建设了一批能与上海相媲美的大型设施,上海要加强与这些地区的全方位合作,提高社会公共资源的利用效率,如建立上海大剧院与苏州大剧院联合演出机制,让长三角地区的城市共享文化资源。二是迅速提高大上海合作创新圈内重要节点的社会事业资源配置水平,一方面发挥上海在传统社会事业领域的优势,释放市场服务潜能;另一方面提高合作创新圈重点地区的社会事业供给能力,改变其落后面貌,提高人才吸引力。

(四)以“大社会”——完善的市场经济体制建设推动城市发展环境创新

随着中国经济30年的快速发展,经济活动必须符合市场经济规律的观念已经渗入整个社会的运行之中。然而在政府行政管理体制、国资领域仍然存在一些不利于市场健康发展的弊病,需要在一个“大社会”的框架中来逐渐矫正。

1 国资退出转入社会事业领域。上海自2001年开始,净资产收益率一直低于全国地方国资平均水平(6%),上海要加快国资经营机制创新,推动国资成为具有基础性、战略性、引导性的功能性国资。一方面可以为民营企业的发展腾出舞台,发挥上海“大码头、大舞台”的作用,让民营企业在公平的竞争环境中发展,让民企与国企在同等的条件下参与市场竞争,保持市场的活力;另一方面也可以弥补上海社会事业支出的缺口。

2 试点行政管理体制改革。随着改革的深入,行政管理体制成为制约经济社会全面协调发展的根本性障碍。上海这一轮的大部制改革业已完成,下一步如何在行政管理体制上率先突破面临难度,要积极利用浦东综改率先进行试点,探索行政管理体制改革的新路子,等到时机成熟再在全市推行。同时试点通过代理机构履行执行权的国际通行做法,按照新的模式,加强对执行机构的考核,强化队伍管理,提高公共服务供给能力和服务效率。

3 探索新型基层政府建设。随着城市大规模建设和快速发展,“街道”作为区政府派出机构,事实上承担了一级政府的职能,工作繁重,不堪重负,政府管理与服务效能实际上呈现出某种程度上的衰减倾向。“十二五”是上海社会转型的重要时期,要尽快改变这种状况,可以考虑探索在中心城区撤销区政府,设立社区政府的办法。具体是在中心城区选择若干连片的区作为试点,将现有的“街道”进行归并,扩大范围,明确职能,改造成社区政府,撤销原有的区级政府编制。新设立的社区政府,其职能主要面向市民、面向社区、面向公共服务,不承担经济职能,与市政府职能进行横向划分,从而改变原来街道功能“漏斗化”的局面和趋向,提高政府的办事效率和民意反映率,改善政府与市民的关系。

4 大力培育和发展社会组织。上海要借鉴纽约等国际大都市在非政府组织培育方面的经验,进一步发展各类社会组织,通过完善政策和财政支持鼓励更多的人建立或投身各类社会组

织,扩充社会组织门类,不断强化社会组织力量,提高社会组织在社会中的地位,使其作为民众与政府沟通的有效渠道,最终发挥在公共治理中的特殊作用,形成政府、企业、社会组织三方合力共同管理社会的新格局,消除社会不稳定因素,推动社会和谐。同时,逐步培育国际性的有影响力的社会团体或基金会,以适应国际化不断深化的需要。

(五)以“大试点”——国家创新城市建设推动城市全面创新落到实处

上海依靠国家优惠政策开发开放浦东,通过“东西联动”,20世纪90年代迅速崛起。进入21世纪,优惠政策聚焦发展的外部环境发生根本改变,上海只有依靠创新,才能获得新的发展。争创创新型城市,已经成为各个城市,尤其是领先发展城市进一步推进工作的重要抓手。深圳是中国改革开放的先锋,同时也是第一个被国家批准为创建国家创新型城市试点的地区。上海要在“十二五”期间把城市全面创新落到实处,高度统一思想,充分动员资源,推进全面创新,并且把城市全面创新和上海发展方式转型、发展服务经济为主的产业结构结合起来,不断破解体制、机制、法制和税制方面的瓶颈和难题,争取国家层面的试点。

1 赋予创新型城市新的含义。上海要建立的创新型城市不同于一般意义上的创新概念,既不是拘泥于科技创新范畴,也不局限于制度创新层面,而是包含科技创新、制度创新、产业创新、区域空间创新、人力资源结构创新以及城市管理模式创新等城市发展全领域、全方位的创新,这就需要根据科学发展观的要求,结合国际国内发展的最新趋势和上海发展的实际,自行设定和编制指标体系,用科学发展的理念来充实和丰富创新型城市的内涵,以创新型城市建设为抓手,推动上海的转型发展和科学发展。

2 争取国务院审批试点。毋庸置疑,通过20世纪90年代的发展,上海在经济及其他很多领域走在了全国的前列,因而在当前发展方式转型过程中所遇到的具体问题与国内其他地区,尤其是与高速增长的中部地区和新发展的西部地区存在很大的差异,与东部的省以及省会城市也有较大的不同。上海的城市全面创新本质上是国家相关体制调整的先期预演,上海城市全面创新的内容关系到国家诸多重大体制,关乎国家未来的发展,需要国家层面的共同支持和参与。当前国内创新型城市的试点主要还局限在部委层面,如科技部、国家发改委,难以适应上海城市全面创新的需要,为此,上海要尽力争取城市全面创新纳入国务院的创新型城市试点。

3 加快启动城市全面创新的各项工作。一是要展开全市大讨论。把城市全面创新主题作为“十二五”的主线,纳入后世博大讨论,重塑城市精神面貌。上海要研究制定关于国家全面创新型城市的相关规划,设计城市全面创新的指标体系,让相关委办局、开发区、重点企业、重要社会组织、科研院校和机构、国内外智库,乃至全体市民都积极参与上海全面创新型城市建设,共同建言献策,营造全社会积极参与的良好氛围。二是要尽快确定当前工作重点。无论是否纳入国务院试点,上海这项工作都需要推进。因此,从总体时间安排上要将城市全面创新的第一个三年行动计划从“十二五”的第一年开始安排,并且制定责任人和责任部门,通过考察三年行动计划推进工作的质量来选拔、调整干部,调整部门分工和职权范围,规范工作流程,重塑干部队伍精神风貌。□

注 释:

COD是Chemical Oxygen Demand(化学需氧量)的缩写,是指在一定的条件下采用一定的强氧化剂处理水样时所消耗的氧化剂量。化学需氧量越大,说明水体受有机物的污染越严重。

以人均 GDP和人均碳排放的双重标准衡量,当今世界发达国家可以分为两大阵营,其中美国、加拿大、澳大利亚等国属于人均 GDP在 20000美元以上,人均碳排放放在 15~20吨左右的“高收入、高排放”集团;德法等欧盟国家、日本等则属于人均 GDP在 15000~40000美元区间、人均碳排放 6~10吨左右的“高收入、低排放”集团。

OEM是 Original Equipment Manufacture (原始设备制造商)的缩写,简称“贴牌生产”,指生产者不直接生产产品,而是利用自己掌握的“关键的核心技术”,负责设计和开发,控制销售“渠道”,具体的加工任务交给别的企业去做。

ODM是 Original Design Manufacture (原始设计制造商)的缩写,指一家厂商根据另一家厂商的规格和要求设计和生产产品。受委托方拥有设计能力和技术水平,基于授权合同生产产品。

OBM即 Original Brand Manufacturer (原始品牌制造商)的缩写,指专门接受其他企业定牌生产的要求进行生产,而从不创立自己的品牌。

“9+2”指的是珠江流域地域相邻、经贸关系密切的福建、江西、广西、海南、湖南、四川、云南、贵州和广东9省区,以及香港、澳门2个特别行政区。

Promote the restructuring and development of Shanghai during the 12th 5 - year - plan period based on the idea of comprehensive innovation

Seminar

Abstract: This article mainly researched the stage characteristics, development theme and key tasks of Shanghai during the 12th 5 - year - plan period. From the international point of view, with the development of world economy and the rapid rise of China's status, Shanghai has improved the ability to gather global resources. The 12th 5 - year - plan period is the key period to realize the construction of "four centers" and the change of development mode. Shanghai should promote ideological innovation, model innovation, system innovation, support system innovation, social innovation and cultural innovation and focus on promoting the construction of technological innovation demonstration zones, promoting the regional cooperation and innovation, promoting the optimization of urban development environment and promoting the construction of comprehensive innovative city.

Keywords: the 12th 5 - year - plan; the 12th 5 - year - plan theme; city comprehensive innovation