

---

# 基于全球科创中心视角的 上海营商环境建设思考

仓基武 王凡荣

良好的营商环境是增强全球优质科创资源虹吸力和创新策源力的基础，可以说是建设全球科创中心的必要条件。早在上个世纪 50 年代，伦敦由第一个全球科创中心沦为“雾都”，导致创新要素的聚集力度和创新能力的先发优势逐渐式微，到现在稳居世界最佳营商环境城市第一梯队，很好地印证了城市治理及营商环境建设的重要性。上海市提出在“十三五”期间建设具有全球影响力的科技创新中心，这是在新一轮科技革命和产业变革背景下，增强国家科技创新竞争力和推动长三角高质量一体化发展的重大战略，也是培育社会主义现代化国际大都市和全球卓越城市标杆，实现创新驱动、转型发展的关键之举。作为全国改革开放排头兵和创新发展先行者，上海应以更加强烈的使命担当，从营商环境建设着手，加快向全球科技创新中心进军。

## 一、上海全球科创中心营商环境建设的现状

在《营商环境报告》中，世界银行认定中国营商环境全球排名从上期的第 78 位跃升至第 46 位，其中上海贡献了 55% 的权重。得益于营商环境的改善，据《2018 年全球科技创新中心评估报告》和《2018 国际大都市科技创新能力评价》显示，上海科技创新能力稳步提升，综合排名分别排在第 17 位和 15 位。取得的进展令人瞩目，但对标国内外最高标准，还要看到有短板。

### 1. 高端人才规模偏低

上海通过优化出台人才新政“30 条”，实施积极的人才户籍和居住证政策以及率先试点海外人才永久居留的市场化认定便利服务举措；探索“全岗通”工作模式，打破“条线”壁垒，全天候满足人才需求；改善居住生活环境，采用国际医疗保险结算、人才公租房配备、国际教育资源供给等方式解决后顾之忧，积聚海内外优秀人才。虽突破了传统的招才引智办法，取得了显著的成就，但与其它城市相比，高端技术人才规模仍然存在差距。统计显示，在沪工作海外人才 21.5 万人，占常住人口比重不足 1%，规模虽位居全国首位，但远低于发达国家 10% 的水平；两院院士 173 人，排名第二，规模不到北京的 1/4；高技能人才占比 32%，远低于发达国家 40% 的水平。

### 2. 科创资金支持不足

总结上海地区实践：一是做“增项”，加大整体研发投入强度和政府基金引导力度；二是做“减项”，通过实施天使投资税制、研发费用加计扣除、税负免除等方式降低创新税负；三是做“专项”，基于“六专机制”提供科技金融专业服务。纵向对比，实践力度和效果进步明显；但横向对比国内外先进城市，科创资金支持力度明显不足。据《营商环境报告》显示，上海在获得信贷、保护少数投资者及纳税三项指标的排名分别为 73、64 和 114，低于邻近的韩国（排名分别为 60、23、24），短板显而易见。进一步对比国内，2018 年，上海研发投入强度为 3.98%，低于深圳的 4.2% 和北京的 6%；税收减免额为 334 亿，低于北京的 400 亿；科技贷款余额接近 2500 亿，不足北京同期的 43%。同时，根据清科等研究机构早期数据显示，全国天使投资基金，上海的数量和规模分别占比 15% 和 16%，远低于北京 32% 和 47% 的投资活跃度。

### 3. 缺乏专门知识产权保护机构

---

近年来，上海积极推进知识产权管理体制机制创新，设立上海知识产权法院，并与第三中级人民法院合署办公，实行专业审判；成立中国（浦东）知识产权保护中心，开展知识产权快速审查、确权和维权等协同保护工作。数据显示，在上海知识产权法院成立后，收案数年均增幅 10%。2018 年，上海受理和审结各类知识产权案件同比增长 43.5% 和 40.8%。在高压严打知识产权侵权背景下，案件数量的攀升对“合署办公”的模式提出巨大挑战。国际上德国、日本、俄罗斯、韩国等以及国内北京、广州、台湾等地区都单独设置知识产权法院，这大大提升了知识产权案件的审判质效。显然，上海在这方面还相对滞后，难以匹配一流营商环境和全球科创中心建设需求。

#### 4. 政府精细化服务有待加强

在践行“店小二”理念的基础上，上海不断推进“放管服”，实行了“一网通办”“互联网+政务”改革、“证照分离”注册资本登记制度改革、线下“单一窗口”改革、企业名称和住所登记制度改革等，基本实现从企业开办到退出的全覆盖，尤其是大幅减少了开办环节和时间。但是，受制于长期累积的“强政府”和“规范化管理”思维，上海政府的精细服务能力有待加强。对照《营商环境报告》，上海在开办企业方面整体水平接近全球最佳，但在办理破产方面差距明显，在产权登记和办理施工许可证方面仍有大幅提升空间。相对而言，北京开办企业的程序更简便，时间更短，为 2-3 天，而上海则需 5 天。

#### 5. 创新文化氛围不够浓厚

上海在“宽容失败”的兜底保护方面，专门出台政策，明确“对按规定程序决策、实施创新，而未能实现预期目标，且未牟取私利的，在考核中不作负面评价，不予追究行政责任及其他法律责任”。这在一定程度上提升了科创的积极性。但是海派文化中讲秩序、求稳定、守规矩的基因又抑制了创新活力。再加上高比重的国企和外企提供了丰富且稳定的职业选择，使得大批人才避开创新创业的风险，安于稳定的工作。统计显示，2018 年上海辖区外企以约 2% 的数量贡献了 20% 的就业。这与硅谷和特拉维夫等创新开拓、敢于尝试的氛围有较大差距。相较于北京、深圳、杭州，上海鲜有草根创业企业成长为大型科技企业的成功案例。

## 二、上海全球科创中心营商环境建设的思考

2019 年是上海全球科创中心建设的深化推进年。如何实现“攻坚突破”？纵观习近平总书记关于营商环境和科创中心建设的系列重要论述，可以得出：探索营商环境治理新路子关乎包括全球科创中心建设在内的上海大发展。

#### 1. 加强高质量科创人才供给

创新经济学鼻祖熊彼特视创新为“一种新的生产函数”，而生产函数是投入要素与产出水平之间的比例关系。具备高城市经济密度和投入产出特征的科创中心建设必须虹吸集聚全球优质创新要素，人才则是第一要素资源。创新驱动本质上是人才驱动。上海建设全球科创中心要以更加开放的视野引进和集聚人才，加快集聚一批站在行业科技前沿、具有国际视野的领军人才。而高质量科创人才的供给主要来源于海外和国内高端人才的引进和利用。在优化以往招贤纳士举措的基础上，应定位更高，出台有针对性的激励举措，加强对高端科技人才的吸引力度。近期，上海对浦东新区人才政策放权就是一大进步。在海外人才供给方面，放眼全球，要“从 70 亿人中选人才”，继续在外籍人才出入境便利化、永久居留、人才落户等方面加强政策创新，尤其是对自带项目的海外人才开设“绿色通道”，加强人才引入和科创项目落户的融合。同时，积极探索“离岸”创新创业模式（上海地区注册，海内外经营），给予海外人才国内创业的渐进适应过程，以逐渐调整工作和生活的重心。在国内人才供给方面，立足全国，要“从 13 亿人中选人才”，尤其是承接长三角一体化的战略机遇，打破人才居住的地域限制，充分利用当前四通八达的（移动）互联网和立体化交通，将全国，特别是长三角高端人才纳入全球科创中心建设人才库。人才引入后，还需着重关注人才生活的配套服务体系建设，提供更加美好的生活便利举措，确保既能“请过来”，又能“留得住”，如将高端人才列入住房保障重点人群，设立科创特色班重点招收高端人才子女，使用财政资金为重点高端人才购买商业医疗保险等。同时，相关职能

---

部门应该建立常态调研反馈机制，定期走访、征询意见，确保人才遇到的各类问题能够第一时间解决。

## 2. 加大科创资金服务支持力度

资金是流动性最强的创新要素，贯穿创新全过程。建设全球科创中心必须加强政府、金融机构和企业之间的协同。科创企业的孵化、加速和放大阶段对应的风险不尽相同，需要加大资金支持力度，实现支持对象精准、资金使用精准、措施到企精准。基于科创企业的实际需求，进一步加大政府引导和产业基金的规模，充分发挥政府财政和国有资本的杠杆作用，撬动更多的社会资本参与，集聚国有资本和社会资本力量。一方面解决科创企业“融资难”的问题，改变民间资本偏爱“赚快钱”和国有资本投资主观能动性不足的现状；另一方面通过多元混合市场化经营，共担风险。为进一步积聚海外风险投资，可以建立有针对性的信息服务平台，打通风投资本的引入和退出渠道，消除资本方和项目方的信息不对称，进一步丰富多元资本市场。同时匹配国家当前减税降费的要求，加大对科创企业的税收减免力度，将政策支持力转化为全球科创能力来提升上海的吸引力。在规定的研发费用加计扣除框架下，积极探索针对不同类型的科创企业实行差异化的加计扣除比例的举措，争取对重点高端科创企业按照最高比例进行加计扣除。另外，针对科创项目估值难和专业性强的特点，开放引入多元金融中介服务组织，精准聚焦生命周期的不同阶段，提供从知识产权评估、债权/股权融资、资产证券化、科创板/主板上市等多层次金融支持。

## 3. 营造尊重知识价值的法制环境

2019年4月，习近平总书记在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上指出，中国将着力营造尊重知识价值的营商环境，全面完善知识产权保护法律体系，大力强化执法，加强对外国知识产权人合法权益的保护，杜绝强制技术转让，完善商业秘密保护，依法严厉打击知识产权侵权行为。事实上，企业开展创新活动是为了提升核心竞争力和追求利益最大化。由于市场失灵和科创项目高投入、高风险和高收益的特点，部分企业很容易产生机会主义倾向，而这种倾向易引发知识产权风险。如果打击力度不够，助长了这种机会主义蔓延，进而“锁定”技术发展路径，那么带来的创新结果不是整体最优而是次优，最终导致科创中心逐步演变成“柠檬市场”。针对知识产权保护中的举证难、赔偿低和周期长等“老大难”问题，上海应该在专业技术问题鉴定、知识产权人才培养、案件专门审判等方面实现突破，构建集预防、引导、遏制和补偿等功能于一体的良好法制环境。在这样的环境下，知识产权主体可以根据市场条款许可其权利，并在法院和相关机构中有效执行。立足当前“合署办公”积累的经验教训，考虑逐步实现“单独设置”和“独立办公”，在现有案件管辖范围的基础上，对与科创中心建设相关的知识产权案件，尤其是具有重大影响、示范意义的案件，独立提供专业的法律服务。对于机构单独设置后出现的知识产权人才，尤其是能够胜任国际知识产权事务的高端复合型人才缺乏的问题，可以利用上海的优势高校资源，与世界知识产权组织（WIPO）联合培养国际化知识产权实务人才，并建立中国学生定期进入WIPO总部实习的常态化合作机制。

## 4. 降低非市场化交易成本

上海建设全球科创中心的必要条件是吸引高新科技、服务型制造、生产性服务业和现代服务业等全球优秀企业的落户和持续经营。迈克尔·波特钻石理论表明，基于区域竞争优势，企业应该在一国之中慎选地点从事各项活动与设立总部。上海科创中心建设定位全球，全球优秀科创企业也在比较上海。企业从落户开始甚至之前就会考虑城市治理的水平和质量，尤其是聚焦“政府有为”和“市场有效”的有机结合。全球性科创中心建设目标的定位，倒逼上海政府要加大“放管服”改革，不断降低非市场化交易成本。具体做法是统筹准入和退出服务，简化或取消非必要的事前行政审批事项，但简化市场准入不是放松管理，而是由事前审批转向事中和事后监管及服务，把更多的政府行政力量用于后端的监管和服务。同时，上海政府也可以主动“搭台”，充分利用已经形成品牌和影响力的国际进口博览会、浦江创新论坛、金融创新论坛、创新创业大赛等，强化政府路演能力，进一步建立和完善跨国科技创新对话机制，加强政府间及与国外高水平科创机构和人才的合作交流，让具有不同思维方式和科创方法、服务理念的人才激烈碰撞，激发孕育科技创新的原创和“杂交成果”。

## 5. 厚植创新文化氛围

---

纵观人类发展史，一个国家和民族的经济腾飞和科技进步都是以文化的兴起为先导的。20 世纪的美国盛行相互包容、宽容失败、崇尚创新的多元文化，为技术发明和科技创新提供了良好的创新环境，使美国快速超越德国成为世界科技和经济发展的头号大国。习近平总书记历来重视创新文化，多次强调，要在全社会积极营造鼓励大胆创新、勇于创新、包容创新的良好氛围，坚持用创新文化激发创新精神、推动创新实践、激励创新事业。创新文化能够有效孕育创新意识和创新思想的产生，对创新是一种软控制、软约束，它“隐性”地支持着创新活动的开展和科创中心的建设。因此，上海必须突破传统文化的弊端和瓶颈，厚植有利于科技创新发展的文化氛围。对科技创新领域的活动，尤其是先行先试要给予足够的包容和宽容。加强立法，在豁免范围、分阶段奖励、领导小组职责等方面进一步界定，尤其是要做好对外的解释和宣传。在新机制探索方面，上海既要注重培育顶天立地的“企业航母”，又要着力发展铺天盖地的“小型巨人”，不唯上、不唯人、只唯实，统筹兼顾实行差异化支持举措，在“鼓励”与“宽容”之间寻找支持创新迸发和迭代的平衡点。

（作者单位：中共上海市宝山区委党校）