
上海推进供给侧结构性改革 改革的若干建议

课题组¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：供给侧结构性改革是今后一段时间我国经济工作的重中之重。本文围绕发挥科创中心“引擎”驱动效应、发挥自贸试验区系统集成效应、加快转变政府管理方式等三个方面展开分析，建议上海推动供给侧结构性改革应着眼于培育经济增长新动能，提升营商环境的法治化、国际化、便利化程度以及增强制度供给的有效性。

【关键词】：供给侧改革 定位选择 建议 上海

供给侧结构性改革是今后一段时间我国经济工作的重中之重，上海应以供给侧结构性改革为主线，加快实施创新转型战略，把落实中央关于“三去一降一补”等重点任务与上海实际紧密结合起来，着力在降成本和补短板上下功夫；把科技创新中心和自由贸易试验区建设国家战略与供给侧结构性改革紧密结合起来，着力推进技术创新和制度创新；把政府自身改革与激发市场主体活力紧密结合起来，着力构建法治化、国际化、便利化的营商环境，全面提升供给体系的质量和效率。为此，提出以下若干建议：

一、发挥科创中心“引擎”驱动效应，加快培育经济增长新动能

实现产业升级是上海供给侧结构性改革的主攻方向，下一步要把握国家建设世界科技强国和上海建设具有全球影响力的科技创新中心机遇，深入推进系统全面改革创新试验，加快形成以科技创新为核心的增长新动能。

1、培育新兴产业：研究在技术快速变化条件下，利用市场机制动态把握新产业突破方向。如何适应高度市场化环境下新兴产业变化快速、业态融合、领域细分的发展特点，准确捕捉和把握新兴产业发展方向？全球知名的技术咨询公司 Gartner（高德纳）从 1995 年开始每年发布技术成熟度曲线（简称“高德纳技术曲线”），通过动态跟踪分析和判断各类前沿技术及其细分领域实现商业化应用的趋势，成为市场参与者观察、跟踪前沿技术和产业的风向标（见图 1）。

¹作者简介：上海市发展改革研究院“供给侧结构性改革研究”课题组：魏陆、赵宇刚、王晓艳、韩佳、路建楠等。

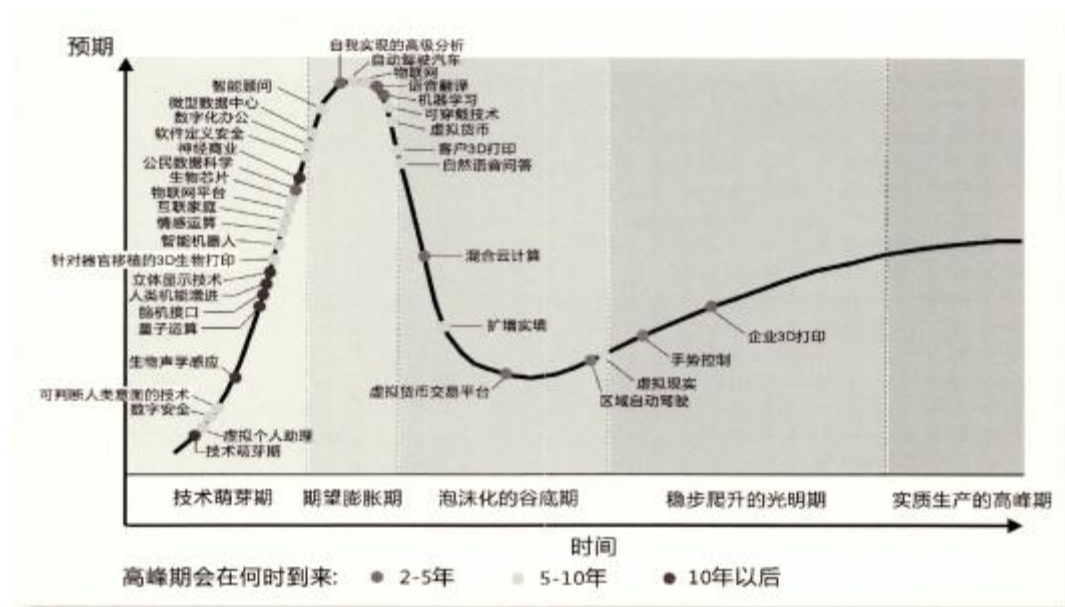


图 12015 年新兴技术成熟度曲线

资料来源：Gartner 《2015 年度新兴技术成熟度曲线报告》。

较之于我们在发展战略性新兴产业方面的惯常做法，高德纳技术曲线有四个鲜明特点：第一，始终关注技术前沿。该曲线重点跟踪 5-10 年甚至 10 年以后成熟的创新技术，并且集中在技术萌芽期和期望高峰期，对于处于爬升期或规模生产期的则关注度很少。相较之，我们对于技术前沿性的把握不够，比如前几年把光伏产业确定为战略性新兴产业，往往已到了规模生产阶段，各地“一哄而上”，最终导致产能过剩。

第二，细分技术和产品方向。该曲线每年对于超过 100 个研究领域、2000 多项创新技术及其细分方向进行跟踪分析，比如 3D 打印技术就细分了工业、生物、家用等多个方向。相较之，我们对于新兴产业的划分、归类仍然是粗线条的，对于产业未来可能的突破方向缺乏前瞻判断和细分分析。

第三，在动态变化中把握技术成熟状态。该曲线根据市场应用情况、技术成熟水平等标准对重要创新技术进行年度动态跟踪，比如 2014 年的报告判断“大数据”技术已经实现大规模应用，就标注其脱离曲线，以提示市场注意进入风险或者建议调整创新方向，避免“市场误入”或“过度拥挤”。相较之，我们的产业政策仍然通过静态、固化的产能规划来为市场指方向，难免出现“刻舟求剑”式的结果。

第四，引入复合评价机制。对于一项技术能否产业化，该曲线不仅考察技术路线本身，还充分引入商业价值评判，它拥有一套复合评价机制，更多站在市场的视角进行判断，认为只有通过市场不断地试错性选择，才能在动态比较中找到技术成果产业化的实现路径。

相较之，我们在推动技术创新产业方面不善于让市场自己来“试错”，政府常常“越俎代庖”，“亲自上阵”，用发展成熟产业的方法来发展战新兴产业，其效果难免大打折扣。建议借鉴高德纳曲线成熟经验，建立立足市场发现培育新兴产业和前沿技术的动态跟踪机制，改变政府发展战新兴产业的“套路”，提高产业政策“精准度”和应变能力。

2、创新组织载体：着力发展以“创意精英”为核心的新型研发组织，最大限度发挥人才要素在创新中的价值。创新人才，

尤其是掌握核心技术和具有颠覆式理念的“创意精英”是整个创新活动最关键的要素。上海拥有大量科研院所、研发中心等研发组织，但这些机构内的创新人才或者受困于传统院所管理体制的束缚，或者封闭于跨国公司内部研发体系，对于上海技术成果转化、新兴产业发展的推动和支撑受限。

从国内外经验看，建立新型研发组织，最大限度培植创新文化，吸引“创意精英”集聚并施展才干，已经成为趋势。贝尔实验室作为开启美国大革新时代的标志性机构，最先成功创造了以“创新者”为中心的研发组织形态和管理模式，不搞指标考核，给研究人员最充分的时间和自由从事科研，鼓励员工把 20%的时间用在感兴趣的工作之外的项目上，管理者不能干涉研究人员的工作。谷歌重新定义公司，把自身打造成为为“创意精英”提供公共服务的平台。

近年来，深圳也涌现了光启研究院、清华研究院等一批“四不像”的新型研发组织，把研发创新与市场应用整合为一体，成效明显。上海要增强产业的创新供给能力，提高科技成果转化“纸变钱”效率，建议创建一批面向产业、面向市场的新型研发组织，实行宽松的管理模式和灵活的用人机制，以优质的研发载体集聚一批国内外优秀的科技创新人才。

3、优化科技投入管理：引入商业化管理理念和市场化运作机制，推动政府科技管理和投入方式变革。政府科技投入仍然是未来重大领域、关键技术突破方面的重要来源。从国际经验看，颠覆式的科技创新源头往往来自于政府牵头组织的重大基础创新计划，美国国防部的高级计划研究局（DARPA, 简称“达帕”）作为政府的科研管理机构，主导了多项改变世界的技术创新，其互联网、GPS 等项目的科技投入与产业带动比十分惊人，成为科研成果“纸变钱”的典范（见表 1）。

表 1 达帕对四项关键技术研发的投入产出分析

技术	达帕投入 (单位：百万美元)	产业带动价值 (单位：百万美元)	技术产业带动力(单位：倍)
互联网	4	3500000	875000
GPS	6	70000	11667
砷化镓	600	5800	10
Siri	6	14000	2800
总计	615	3589800	-

资料来源：《疯狂科学大本营》，科学出版社，2012 年 5 月。

何以如此？从 DARPA 运作经验看，主要是引入了商业化管理理念，在机构定位上，去除政府传统科技管理机构的“行政化”色彩，大量雇员来源于市场招聘、实验室等渠道，并向大学等科研机构购买服务；在管理体制上，建立扁平化架构，实行政府科技项目的“职业经理人制度”，由外聘专职人员全职负责技术研发项目，机构内部管理人员主要从事辅助性工作；在运行机制上，搭建开放式平台，研究过程由大学、企业、研究机构等共同参与，实行竞争性淘汰，所有委托项目每年有 20%的替换率，研究成果及时向社会公开，以尽早转为市场应用。

相比于 DARPA, 目前上海政府科研投入管理机制还比较传统, 行政化色彩较浓, 部门条块分割问题仍然存在, 建议研究借鉴 DARPA 经验, 探索通过设立法定机构的方式, 引入商业化理念、市场化机制, 创新政府科技投入管理方式, 建立适应面向未来的前沿创新要求的新型科技管理机构, 支持和引导上海加快形成基础性、战略性的科研力量, 让一批批可以转化为市场化应用的科研成果不断涌现。

4、营造服务环境: 精心营造适宜于科技创新发展的服务环境, 吸引国际国内“创意精英”近悦远来。大都市创新区域都非常注重整体环境的营造, 以各具特色的创新文化氛围滋养推动城市发展。例如, 伦敦为初创企业提供包括专业咨询、对接机构投资者、快速上市等“一条龙”专业科技创新服务, 并针对优秀人才推出杰出人才移民签证、企业家签证等, 且技术移民手续受理时间比欧洲平均短 20%。

又如, 纽约市致力于提供完善的科技创新创业服务, 政府资助建立创业孵化中心和低租金的共享办公地点, 为创业者提供法律和会计等方面的咨询和培训讲座, 并且建立了高水平的信息基础设施, 普及价格便宜的高速网络, 打造创业平台“数字纽约”网站。建议上海要扬自身所长, 打好科技创新“服务牌”。专业、完善的创新服务功能不仅能够增加创新企业成功的机会, 还能够降低企业的综合成本。

一方面, 发展专业分工细化、链条完整的生产服务。让普通的创新企业更容易找到新技术、新兴产业组织适用人才和合作伙伴。同时, 依托多层次资本市场, 鼓励发展科技投资, 大力吸引集聚各类科技投资主体和机构, 围绕创新链的各个环节, 形成全周期的科技投资链, 包括活跃的天使投资交易、发达的风险投资市场、畅通的投入退出渠道等。

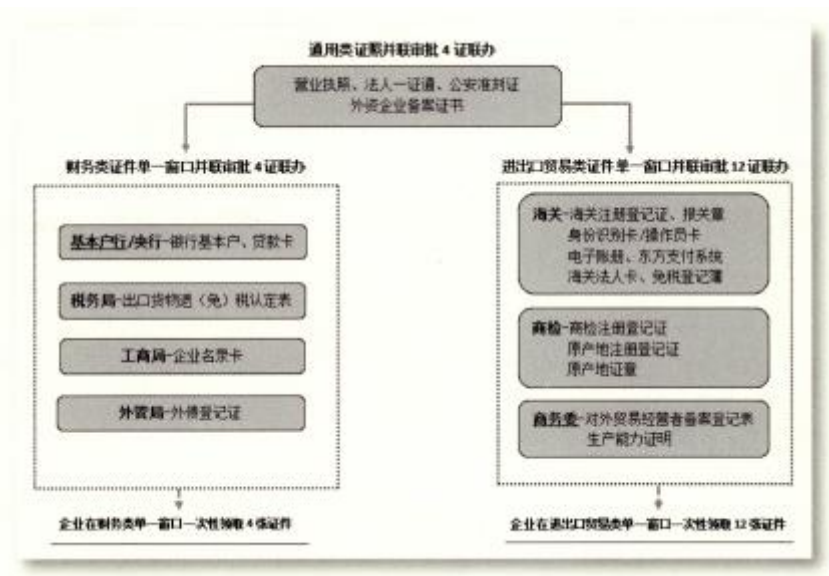
另一方面, 提供生态宜居、开放包容的生活服务环境。在户籍、教育、养老、医疗等方面给予优惠和便利政策, 提供便捷舒适的生活条件和优质的公共服务, 使上海成为全球“创意精英”成就梦想的福地。

二、发挥自贸试验区系统集成效应, 使上海营商环境在法治化、国际化、便利化程度上有质的提升

上海应充分用好自贸试验区重要平台, 抓紧推出一批与供给侧结构性改革相适应的制度创新措施, 补齐营商环境的制度短板, 切实提高企业的获得感和感受度。

1、深入推进“证照分离”改革试点。对比上海与新加坡的营商环境差距, 上海在办理施工许可等重要环节方面差别明显。上海应深入推进“证照分离”改革试点, 建议以办理施工许可等改革为突破, 借鉴浦东推进建筑师负责制、建筑领域认可人士制度试点、施工图审查制度改革等经验, 探索在重点领域、重点行业、重点市场建立引入专业人士、专业机构参与实施监督管理的机制, 提高审批效率和监管能力, 切实降低市场主体证照办理综合成本。

同时, 完善企业登记设立环节“单一窗口”功能模块。进一步归并审批事项、简化压缩流程, 结合证照联办, 完善企业登记设立环节的“单一窗口”; 同时, 针对各专业部门的后续证照办理, 研究推动设立部门“内设单一窗口”, 比如研究将海关、商检、商务委等专业部门的相关证照在“内设单一窗口”中一次性办理完成, 实现同一部门证照事项一口受理、一次办理、同步发证(见图 2)。



资源来源：课题组整理（以化工企业为例）。

图 2 专业化业务“单一窗口”+各部门“小窗口”证照分离运行方式

2、深化国际贸易“单一窗口”2.0 版建设。国际贸易“单一窗口”的功能发挥关键不是进入窗口的模块有多少，而是嵌入其中的功能模块能否有效发挥协同作用。上海应积极争取国家部委开放其业务受理系统对“单一窗口”的数据接口，解决目前“单一窗口”中支付结算、进出口许可等关键功能模块只有“网站链接”没有“端口连接”等瓶颈问题。

目前，国际贸易“单一窗口”2.0 版在已有六个功能的基础上，新增了邮包查询、信息公开等八个功能，但在与国家部委深度对接方面仍有困难。比如，贸易许可涉及国家层面 27 个相关部门，其中商务部的飞机发动机出口许可证审批、环保部的危险化学品进出口环境管理登记等功能尚未纳入。要积极争取更多国家相关部委将企业资质、贸易许可、税费办理等功能板块的更多项目纳入上海国际贸易“单一窗口”，实现无缝对接。

3、加快完善政府事中事后监管制度。事中事后监管是供给侧结构性改革制度供给的短板。上海应加快探索建立事中事后监管体系，重点是完善政府综合监管机制。首先，强化协同监管。

主要是以信息共享为基础，实现公共信用信息平台与监管部门的数据平台有效对接、垂直部门与地方部门的信息共享，建立健全跨部门联动响应机制，完善分类综合执法体系，提升监管效能。

其次，实施信用监管。以信用管理为手段，实施行业分类监管，加紧完善企业经营异常名录制度，严格执行违法企业“黑名单”制度，并使多部门联合惩戒机制能够尽快落地发挥实际效力。

4、进一步扩大服务业开放激发市场活力。要紧紧围绕“建设开放度最高的自由贸易园区”目标，把现有开放事项“做深做透”。例如，课题组在前期有关调研中发现，安全培训、出境游、盐业批发等行业尽管已经明确要对外开放，但由于国家有关事权下放未同步等原因，导致上海自贸试验区部分对外承诺的开放政策“放空”。应以抓政策“落地力”为抓手，着力解决自贸试验区政策与国家面上政策不匹配、不协调的问题，推动中央与市级部门审批权限进一步下放至自贸试验区，推动前置许可、资质认证、附加条件等各类准入门槛进一步减少，使已承诺的开放事项尽快得到落实。

同时，上海自贸试验区仍要继续保持开放领先一步的先发优势。有些外商进入意愿强烈的领域，比如云计算服务业，限制外资比例不能超过 50%，影响了外资企业进入，对相关行业提升国际竞争力未必完全有利。我们认为，下一步自贸试验区的负面清单不在“短”而在于“深”，要在精准开放、深度开放上下功夫。应以增加市场有效供给为导向，选择外资企业有意愿、国内产业有差距、能够创造新需求的细分领域，争取国家支持在上海等自贸试验区率先试点，向外资释放我国坚定对外开放的强烈信号，增强外资企业信心。

三、加快转变政府管理方式，增强制度供给的有效性

政府关键是要在供给侧结构性改革中转变角色和管理经济方式，加强功能性政策供给和降低制度性交易成本。

1、创新工业用地方式，完善土地要素供给机制。通过用地方式的改革，着力推动土地要素优先向新兴产业、中高端环节配置。探索开展“白地出让”试点，增强土地利用的规划弹性。

目前新兴业态的变化速度和融合程度不断提升，新业态层出不穷，原有指标固定、用途固定、形态固定的制造业供地模式已经难以适应新兴产业、新型园区的用地需求。“白地政策”由新加坡 1995 年提出并试行，其特点是允许开发商在招标合同规定范围内，可以视市场环境变更土地使用性质和功能比例。建议借鉴新加坡“白地政策”，开展工业园区、城市更新区域的“白地出让”试点，在固化建筑容积率、高度上限等总体指标的前提下，提高控详规划的灵活性。

完善“弹性出让”制度，增强土地供给方式对于产业供给变化的适应性。研究通过“带方案”出让、“综合条件最优者得”、细化协议出让范围等方式支持优先发展产业，根据产业生命周期和企业生命周期，研究实施用地弹性年期出让。推行多元化土地租赁制度，提高土地有效利用水平。加强闲置土地和厂房短期利用和临时租赁管理，制定鼓励政策，提高企业闲置地、闲置厂房等的使用率。

2、创新财税支持方式，增强对产业升级的供给引导。从适应产业变革和企业实际需求角度出发，完善财税支持方式。进一步推进部门间财政资金整合。重点整合支持方向、扶持对象、扶持用途相同或相近，或补助对象小而散的专项资金，尽可能减少重复交叉支持领域，改变资金使用“碎片化”问题，建立同类产业专项扶持资金的部门统筹协调机制。拓展财政资金间接投入方式。

减少政府资金直接拨款补助比重，灵活运用贷款贴息、风险担保、股权投资、债权投资、创业投资引导基金、优质项目奖励、政府采购等多种方式，支持企业创新活动。积极拓展创新扶持对象。由固定资产投资“硬投入”逐步向技术研发、人才培养、品牌培育、产品推广等“软投入”转变，更加注重产业生态体系的培育。

3、创新提升园区招商引资方式。把招商引资作为筛选优质新增产能的第一道“关口”，克服“拉到篮子里都是菜”的粗放做法。推广“新桥模式”，探索合作招商。鼓励乡镇与品牌园区、专业化开发集团合作，共同投资成立开发主体，充分发挥先进品牌型园区和开发公司的综合优势，推广乡镇与园区合作招商模式，推动上海各类开发区整体提质增效。推广“市北模式”，探索产业链招商。

由专业化团队进行有针对性、程序化的招商，以产业链分析为基础，立足构建整条产业链，寻找和弥补薄弱环节，确定目标企业，打造高端产业集群。探索首席财务官（CFO）招商。建立与企业需求相对应的“话语体系”，创新招商引资政策的“财务数据呈现方式”，做到对症下药、有的放矢。

4、以降低制度性交易成本为重点切实减轻企业负担。加大对上海各类政府收费项目的清理，深挖“降费潜力”，重点落实普遍性降费措施，加大涉企收费公开透明度，研究编制政府定价的涉企经营服务性收费目录和涉企行政审批前置服务收费目录。

同时，要加快梳理现有“红顶中介”类型，加紧切断政府部门与中介机构的利益纽带，清理中介机构的“红顶”。比如，对于建筑领域的“审图”环节，试点建立“专业人士认可制度”，改变原来仅由少数几家具备资质的指定审图公司审核的模式，放开市场限制，引入专业监管，激活市场竞争。

5、深化国资国企改革，提高国有企业供给质量和效率。国资国企在上海供给体系中占有重要地位，国资国企改革也是供给侧结构性改革的难点和重点，上海应以提高国有资本配置效率为核心，以完善国有企业治理结构为抓手，以优化产业供给结构为切入口，全面启动新一轮国资国企改革。

在提高国有资本配置效率方面，完成“国资 20 条”提出的利用 3-5 年的时间“将国资委系统 80%以上的国资集中在战略性新兴产业、先进制造业与现代服务业、基础设施与民生保障等关键领域和优势产业”的目标，加快分类有序推进混合所有制，构建支持非公资本参与国有企业混合所有制改革的有效途径和平台。在完善国有企业治理结构方面，通过探索职业经理人聘用、技术团队股权激励、全员持股等制度，增强经营性国有企业的创新动力，培育弘扬企业家精神。在优化产业供给结构方面，把握科技创新中心建设契机，利用国有企业规模优势，在前沿性、战略性、基础性领域先行布局人才、技术、设施等要素资源，引领产业创新转型。