

上海深化供给侧结构性改革 与产业结构、产业组织创新

余典范¹

(上海财经大学 200444)

【摘要】: 上海需要在创新动能、产业网络影响力、功能型平台、企业组织生态体系以及产业布局优化等方面创新发展,匹配未来产业智能化、网络化、平台化的发展趋势,践行上海承担的诸多国家战略,在产业结构升级和组织创新等供给侧结构性改革方面当好排头兵、发挥先行者的作用。

【关键词】: 供给侧结构性改革 创新动能 产业布局

【中图分类号】: F269.22.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2018)08-0017-009

一、上海产业结构和产业组织的现状与问题

上海是产业结构调整、转型升级较早的城市,但依然存在着大产业基地与星罗棋布的小园区并存,高度自动化的先进制造业与手工业的代工工厂并存,供给效率的高峰和洼地并存,产业体系完备与产业影响力较低并存的结构性问题。

(一)上海服务业占比高但内部结构亟须优化,制造发展缺乏新的动力

从上海产业的结构特征看,服务业占比较高,目前服务业占比已经超过 70%,第三产业对经济增长的贡献已占据绝对主导地位。但从服务业的内部结构看,研发设计、专业服务业、文化产业规模小和比重低的问题依然存在。2015 年,上海科技服务业、商务服务和信息服务业占 GDP 比重分别为 4.19%、8.67%和 8.09%,而大伦敦地区科技服务业比重高达 20.7%,新加坡专业服务业比重高达 15.4%。同时,上海服务业知名企业数量少、国际化程度不高,缺少规模化、专业化的核心企业,与全球城市的功能要求还存在明显差距。有效供给不足和能级水平不高是上海服务驱动发展的主要挑战。

在上海经济呈现中高速增长的态势中,工业增加值占 GDP 比重一直处于下降通道,这表明制造业发展缺乏新的动力支撑,面临严峻的挑战。1950—1980 年代,上海制造业在全国制造业中处于领先地位。然而,从 21 世纪初开始,尤其是 2008 年全球金融危机以来,由于国内外需求下行、供给侧结构性改革缓慢以及消费结构升级换代等因素影响,上海制造业占 GDP 比重持续下滑。目前已连续多年低于 30%,更为严峻的是产业内部结构陷入新旧动能转换接续困境。2016 年,战略性新兴产业的增长速度低于 GDP 的增速,其中制造业的增速只有 2.7%。而传统的六大重点行业增速不到 2%,大多数行业的增长率为负值。因此,在加快产业供给侧结构性改革方面,上海应积极改造提升诸如钢铁、化工等传统行业,夯实上海制造业的基础。上海制造业应通过转型升级在产业链中获得更优的地位、更高的附加值,而其中技术创新是关键,但不少传统的中小型企业缺乏转型的能力,大量传统中小型制造企业仍处于价值链的中低端,只能做一些配套、来料加工、来样加工和服务型的生产。工业化时期规模生产的惯性依然严重,技术

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2017-A-007-A)。

作者简介:余典范,经济学博士,上海财经大学副教授。本文参与撰写人员:张亚军、许锐翔。

过分依赖外资,但外资企业创新主要在“体内”循环,创新能级不强。国有企业掌握较多的创新资源,但创新的动力并不足;而上海民营企业的创新氛围长期受到压抑,短时期难以承担创新主角的重任。上海研发投入中,尽管企业投入占比较高,但企业投入占其营业收入的比重还比较低,2015 年规模以上企业占比只有 1.39%,远远比不上欧美国家企业占比 2%以上的水平。受制于研发经费不足,上海在科研创新方面,科研成果数量不少,但质量仍有待提高。企业往往倾向于将创新的重点放在跟踪和模仿上,原始创新的动力明显不足,导致自主创新能力效率不高。尽管上海在消化吸收技术方面的费用总体呈上升态势,但在总量上依旧不高,而且消化吸收费用与技术引进费用的比例偏低。较低的消化创新能力导致引进技术并没有实现真正的“落地”即技术的本土化,只是将其作为生产的手段,没能实现技术再创新与超越。另一个严峻的问题是核心高新技术的自主掌控率偏低。在高新技术产品出口中,外商独资企业占比高达 80%以上,而且多年来一直维持这种比例。在高新技术产品贸易中,进料加工贸易的比重在 60%以上,这表明许多关键的中间产品依然依赖国际市场,自主供给的能力不强。

(二)上海产业组织生态体系分析

1. 大型跨国公司。

上海的大型跨国公司已形成一定的集聚,但全球的能级较低,本土跨国公司成长缓慢。截至 2017 年 7 月底,外商在上海累计设立跨国公司地区总部和总部型机构达 605 家,其中亚太区总部 64 家、投资性公司 339 家、研发中心 416 家。尽管上海吸引了较多跨国公司,但与新加坡(4000 家)、我国香港地区(1300 家)相比仍存在着较大差距。上海的总部企业能级较低,主要是跨国公司的区域总部和功能性总部。这也是制约上海枢纽功能地位提升的主要瓶颈。上海本土成长的跨国企业数量少,与东京、伦敦、纽约、巴黎等全球城市相比有较大差距,且对资源、市场的控制力和影响力有限。随着信息化、网络化、智能化的发展,许多小而精的跨国公司以及由此衍生出的平台型组织在资源的集聚与辐射方面发挥着重要的作用,如“阿里巴巴”“亚马逊”等电子商务平台,苹果的 APPSTORE 等大型信息服务平台。上海在此方面还未孕育出有影响力的企业与平台。目前上海吸引力较大的是制造环节的价值链,服务的影响力也较大,研发环节的吸引力最低。相比较而言,制造、服务、研发领域吸引的子公司要高于母公司,这表明上海对这两个环节高端主体的吸引力还有待提升。从各个领域国内外跨国公司数量看,制造、服务和研发环节的外国跨国公司要显著高于国内的跨国公司。因此,上海对外联系要高于国内联系,国外通常把上海看成是中国的门户、通道,但上海对内的连通性较低。这表明上海对外部网络分享资源的能力较强,但对国内网络分享资源的能力较弱。

2. “小而精”企业。

随着上海科技型企业的成长和自主创新能力的提升,原有的各类服务和支撑已难以完全满足新形势下上海中小企业创新创业和迅速成长的需求。从 2000 年起,上海设立科技型中小企业技术创新资金,每年拨款 5000 万元,到 2006 年累计支持项目达 1000 余项。但这些资助计划“聚焦效应”不够,以企业为主体的产业技术评价机制尚未建立,现有的创新评价体系也缺少后评估、跟踪机制。基于此,2006 年上海在全国首创了科技小巨人工程。科技小巨人工程着力于打造一批高新技术细分行业的“隐形冠军”,更加注重扶持企业的质量,专注于提升中小企业特色的核心竞争力,以创新型、规模型和示范型为主要导向,甄选细分市场潜在领军者,通过鼓励企业的特色创新,营造良好的创新氛围。让那些初始规模不如大型企业,但其在所属领域不论是技术、品牌、市场占有率都位居前列的科技型中小企业,能引领众多的中小企业的发展,在完善创新生态方面发挥重要的示范作用。科技小巨人工程实施以来,上海累计培育具有国内外行业竞争优势的科技小巨人(含培育)企业 1638 家,对这些企业的上市起到了重要推动作用。科技小巨人工程的立项企业由于有了政府的认证和背书,一直以来受到资本市场和银行信贷的青睐。自 2006 年科技小巨人工程开展以来,57 家科技小巨人工程立项企业成功上市,386 户立项企业获得银行小巨人信用贷,累计贷款 26 亿元。小巨人企业的盈利能力和创新能力较强,其 14%的营收利润率是上海规模以上企业(7%)的两倍。

3. 微观企业全要素生产率及低端“僵尸企业”。

上海供给侧结构性改革的重要方面就是提高微观企业的全要素生产率,这也是上海产业“十三五规划”明确提出的目标。上

海按所有制看微观企业的生产率, 外资企业>港澳台>集体企业>私人控股>国企, 外资企业生产率水平最高, 其次为港澳台资企业, 而国企的生产率水平排名最后。但目前上海大部分的资源被配置到低效国有企业, 生产效率较高的外资企业创新链又越来越封闭, 其溢出效应相对有限, 而潜在增长率较高的其他企业又难以配置到资源。因此, 企业之间资源的优化配置将会进一步提升上海的生产率水平。从不同规模企业的全要素生产率看, 大型企业>中型企业>小型企业。大型企业在提高整体经济的全要素生产率方面具有重要的引领作用, 大企业率先实现创新转型是推动上海创新驱动的重要力量, 而小企业只有在专精特新上加以突破才能有效提升全要素生产率。上海供给侧结构性改革需要从深层次减少无效和低端供给, 为扩大有效和中高端供给提供空间, 分类有序处置低端“僵尸企业”是其中重要的手段。“僵尸企业”指那些已丧失自我发展能力和市场活力的企业。通常这些企业处于停产或半停产状态, 连年亏损, 甚至濒临倒闭。“僵尸企业”之所以“僵”而不死, 主要是它们依赖非市场因素生存, 靠政府补贴、银行续贷等方式获得给养。僵尸企业不仅会降低资源的利用效率, 更重要的是挤占健康企业的市场份额和资源, 特别是对健康企业在融资方面的挤出效应更加显著。由于僵尸企业的存在, 大量的金融资源流向僵尸企业, 导致健康企业的融资成本提高, 投资率下降, 给经济体埋伏下长期的隐患。

4. 增强平台的服务功能。

上海亟须构建一批创新型平台组织。上海集聚资源的功能性平台建设快速推进, 但在服务功能上还需完善。从平台形式看, 上海既有基于物理空间的商品交易市场, 又有基于互联网的网上交易市场。从平台类型看, 上海既有大宗商品交易市场(如上海石油交易所、上海黄金交易所等), 又有一些服务交易平台(如上海陆上交易中心等), 还有一批门类齐全的金融交易市场(如上海证券交易所、上海期货交易所、上海联合产权交易所、全国银行间货币市场等)。还有一些公共服务平台, 如“中国博览会会展综合体”、国际技术进出口促进中心、中国(上海)网上国际贸易中心平台、上海国际设计与贸易促进中心、上海国际贸易技术标准服务中心等。但多数公共服务平台缺乏创新, 停留在交易功能上, 服务功能没有充分发挥, 没有很好地形成平台的网络扩散效应。从已有的功能型平台建设与运行情况看, 有一些亟须理顺和解决的难点。一是平台的结构性缺陷与“碎片化”现象比较突出。上海目前技术研发类平台较多, 但前沿探索性和成果转化平台较少, 这恰好是上海科创中心创新链中需要补足的。同时, 不同平台特别是研发类平台与后续的成果转移转化平台的融合还不够。针对细分产业和行业领域的平台较多, 综合性平台特别是能为不同细分产业提供综合服务的较少。目前自上而下的信息传递和交流相对完善, 但各专业平台之间的横向联系较少, 这对跨界创新和联合攻关是一种限制, 也难以适应各行各业加快融合发展的趋势。二是平台运转的有效性还有待提高。一些行业共性技术研发平台已基本形成框架和雏形, 但由于缺乏核心服务能力、高水平团队等, 对上下游的吸引和集聚作用发挥不够。不少已建成的平台基本是服务于依托于政府或者事业单位, 缺乏依托企业建设的平台。服务对象仍局限在平台依托单位自有的客户群体, 未能充分发挥实际专业技术服务平台应有的服务辐射作用。三是平台运行管理机制尚需优化。部分平台的市场化运营机制尚未建立。市场化运营应是平台实现其公共性、服务性、开放性, 为产业提供创新服务的重要保障, 但部分平台受制于传统事业单位体制的约束, 尚未建立真正符合科技发展规律的运行机制和市场化运营机制, 提供服务实现盈利的能力较差, 造成资金来源单一、后续发展资金压力较大。四是平台绩效考核与评估机制不健全。对专业技术平台的考核指标过于关注短期目标, 难以兼顾服务性指标和自身发展类的指标。此外, 高素质、专业化、复合型专业人才缺乏, 人才培养与激励机制尚未健全, 财政投入不足与投入结构不合理并存, 财政资金投入方式和支持方式亟须优化, 这也是功能型平台建设和发展中遇到的瓶颈制约。

(三) 上海产业布局优化重要承载地郊区的产业融合发展能力亟须增强

产业结构和产业组织优化的最终落脚点在于产业布局的调整、优化。企业的引导性迁移、落地, 产城融合等都需要产业布局的支撑, 这方面上海仍有作为的空间。上海目前在中心城区的产业布局推进较好, 但在非中心城区的产业布局上还亟须优化, 在产业规划上重点实现中外环沿线区域功能的提升, 保留一定比例的工业用地规划, 形成产业集群。上海郊区产业结构调整面临的瓶颈问题:

1. 产业发展同质化现象日趋严重。

上海市郊各区资源禀赋、发展基础、产业结构、时空距离各不相同,近年来产业发展同质化的现象日趋严重,各区间的相互竞争导致资源浪费,项目重复建设现象严重,不利于未来郊区产业转型升级。市级层面缺少能够统筹与协调市、区相关部门的常态化机制,致使协调沟通的成本较高。同时,市级层面缺乏统一的机构对郊区产业发展规划实施进行监督、指导和评估,对提高郊区产业发展水平不利。

2. 新控规划存在一刀切,缺乏弹性。

在严控建设规划用地的大背景下,规划、土地、环保等部门的新控规划措施不断调整推出,造成新产业项目审批越来越严格。同时,存在“一刀切”、没有合理的过渡期,致使一些正在推进中的优质项目被迫调整,甚至面临“流产”的可能。

3. 低效和闲置工业用地退出难。

按照上海 2035 年城市总体规划“建设用地总量零增长”的目标,工业用地将只减不增,无法做大增量的同时,存量工业用地又面临低效和闲置退出难的突出问题,这一刚性约束将成为上海尤其是郊区未来工业发展的一个重要约束条件。目前上海郊区大大小小的工业开发区,许多占有的土地与其绩效不匹配,关键在于产业导向不明确或指导作用不强,影响了土地长期有效的开发建设。许多工业园区只注重产业功能,城市化水平低,园区与周边地区功能融合度不高,配套服务水平低,产业园区与周边区域尚未形成功能协调联动发展的格局,制约了产业用地的效率提升。

4. 产业关联度较低。

目前,虽然上海郊区已形成一定的产业群,如嘉定区依托汽车城,重点发展汽车零部件及电子通信设备制造业。松江区依托出口加工区,重点发展电子信息、生物医药、新型材料制造业等。各区虽有自己的产业功能定位,但因各区把招商引资业绩放在首位,定位都比较宽,且实际招商时并不受此约束,造成整体产业关联度不高。

5. 产城融合程度不理想。

虽然各区这些年来持续推进产城融合发展,总体发展环境有了较大改善,但在基础设施配套服务上,郊区与中心城区相比仍有较大差距。主要原因在于:一是规划的割裂。由于过分强调工业的集聚和土地利用的统一,工业园区规划和城市规划是分别独立编制的,空间形态和主要功能各不相同,从规划上两者的联系并不紧密。二是产业布局与消费需求的不匹配。郊区工业园区的外来务工人员,往往压缩自己的生活成本,或住集体宿舍,或租住农户家,有限的消费需求基本就近解决,不与相邻的新城发生联系。企业较高层次的从业人员则认为郊区新城的服务不够便利和完善,选择居住在市区,日常的消费需求自然也发生在市区。因此,郊区新城虽然在空间上紧邻工业园区,但很难成为园区的消费市场,城市规模很难做大。三是基础设施欠缺。以生产制造为主体功能的工业园区,基本没有考虑商业、学校及医院等必要的生活服务设施。工业园区内的市政、交通基础设施也都是按照工业生产规划设计的,难以适应日常生活的需要。

二、上海产业结构和产业组织优化的对策建议

上海产业结构和产业组织优化的供给侧结构性改革重点在于“补短板”,提供高端的供给,总体思路是产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底。特别要重视在这个过程中所形成的新机制、新模式、新示范,以及对上海经济的新带动和新驱动。应在产业微观企业生态体系的优化、功能型平台的建设、包容性创新体制机制的建设、以郊区为重点的产业布局的优化上提供有效供给,为上海经济的发展与产业转型提供新的动能。

(一) 构筑“大而强和小而精”的产业组织生态体系,激发企业的创新动力

1. 重视“小微型跨国公司”,构筑“大而强和小而精”的企业生态系统。

在跨国公司总量增长的基础上重视质量内涵的发展,在集聚跨国企业时,通过出台一些优惠政策能起到一定的效果,但要充分发挥跨国公司的扩散效应,还需要创新机制,为内外资跨国企业融合发展创造条件。积极促进跨国公司的互动发展,形成具有竞争力的经济生态体系。一方面,各区应积极搭建跨国公司与所在地相关企业合作的平台,以及共性服务平台等增加企业的交流与合作;同时,通过各种有效形式加强本土企业与外资企业的技术交流,实现外资企业与内资企业的资源共享和优势互补。对于外资研发中心,采取相应的优惠政策鼓励其与本地企业、科研机构合作设立研究中心、培训中心、技术联盟等组织机构,积极支持本地企业成为高水平跨国企业的供应商或服务商,提高其溢出效应。跨国公司溢出效应的发挥需要其他产业环节的支撑,其对产业的上下游具有强大的溢出效应,其自身也会产生一定的产业需求,在诸如会计、财务管理、咨询、融资、中介组织等商务服务等方面具有较高的诉求,上海应针对这些跨国公司的需求采取相应措施积极吸引此类企业的集聚,营造富有活力、具有可持续发展能力的总部经济生态系统。在培育本土的跨国机构方面,坚持开放型、市场化的原则,让企业利用市场化的力量提升竞争力、并购整合相关的产业链,要在一些新的技术、新的商业模式、新的产业业态上放松管制,鼓励这些企业通过创新获得市场的先发优势。提供宽松的市场环境推进核心企业在技术链、产业链上的整合,逐步掌控价值链的主导权,在此基础上增强对产业链的创新能力和控制能力。注重专业化中小企业的培育,这不仅有助于完善全球价值链管控功能的生态系统,而且还能催生具有竞争力与影响力的总部企业的诞生,从而促进本土企业由嵌入全球价值链逐步过渡到引领产业价值链。传统跨国公司的成长往往需要较长时间的沉淀,而由于全球化以及信息技术、网络技术的发展,出现了一大批专注某个领域、具有较强竞争力的“小微型跨国公司”和“隐形冠军”企业,这些企业尽管规模不大,却具有较强的竞争力。在资源整合方面依然有着强大的能力,未来主导经济格局的不仅仅是传统意义上规模较大的跨国公司,诸多在新兴领域、专业化程度较高的“小微型跨国公司”也将在其中发挥重要作用,构建包括“大而强和小而精”的企业生态是重要方向。

2. 完善专精特新企业的培育体系,助推更多“隐形冠军”的涌现。

^①上海需要构建并完善隐形冠军企业的遴选池,目前的专精特新培育计划和科技小巨人工程是主要的支撑战略计划,但两者的申报都有需要走申请一审批一立项的流程,才能获得支持资格。两者的实施部门分属经信委和科委,且申报条件也极为相似,这样造成资源的重复资助与浪费。建议将两者合并为“隐形冠军”项目,集中资源精准扶持。由于这些中小企业具有数量多、分散广、变动程度大等特点,在申请实施中存在漏掉一些符合条件的中小企业的概率。为提高“隐形冠军”工程的推广范围,完善政府服务体系,应逐步对全市的潜在企业建立动态监测机制,建立数据库和企业池,定期从中排查出符合申请条件企业,有针对性地提供申请指导,帮助企业提高申请效率,扩大工程的影响。对已成为立项企业甚至已结项的企业,应建立长期监测机制,跟踪了解企业的长期发展。同时,对优秀的企业可以打破地域的限制,以开放型、市场化的方式吸引更多符合条件的企业参与。要重视“隐形冠军”品牌企业的培育。重点在于扶持一批能够专注于某一行业领域,发挥工匠精神、做精做强,建立起独具特色的品牌,做细分市场领导者的企业;扶持一批能够坚持持续投入、持续创新,逐渐成长为具有国际化视野、优秀企业文化、先进管理水平的隐形冠军。未来工程可在品牌企业的培育上重点推进,品牌企业在现有经济发展中具有重要的平台效应,能够整合产业上下游的企业,是资源的重要整合者。政府部门可通过树典型,加大宣传等方式激励相关企业做强做精企业的品牌;可在标准认定方面充分考虑品牌的权重,有些企业尽管在研发上并不符合标准,但其在相应的细分行业中具有显著的特色品牌效应,这类企业可从品牌的影响力上对其进行认定,真正做到扶持行业中隐形冠军的目标。以精准服务促进卓越企业以及独角兽企业的涌现,根据不同企业采取更为精准的服务。对收入规模在10亿元或以上的企业,重点解决其做强做大的需求,在专业化服务、资源整合上提供支持,积极推动其上市,助力其脱颖而出,成为其细分行业中的“隐形冠军”,成为名副其实的卓越创新领导者。对一些中小规模的企业,鼓励其做特色,成为产业价值链中不可或缺的网络节点企业。对不同行业的企业,有些是在制造业中需要进行技术攻关和突破的,政府可多搭技术交流平台,促进其技术的快速进步;对一些服务类企业,政府更多的是为其业务创新和拓展降低相应的制度成本、搭建业务对接平台,助其开拓业务领域。

3. 构建完善的退出机制,分类处置“僵尸企业”。

上海的“僵尸企业”不仅比重不容忽视,而且由于行业分布较广,多数具有较大的社会负担,导致处置这些“僵尸企业”面临着老大难问题,处置不当极易导致系统性的风险。处置“僵尸企业”,涉及银行贷款、地方政府财税、民生就业等多方面的复杂利益关系,需要从经济社会发展全局的角度,构建完善的退出机制,既保证“僵尸企业”的有序退出,又确保不发生系统性风险。一是设立临时性“僵尸企业”处理机构,提高处置效率。处置“僵尸企业”问题涉及银行、政府、企业管理者、员工等利益主体,难以由现有的一家机构主导。对此,可参考日本处理“僵尸企业”的经验,设置类似“产业再生机构”的临时性“僵尸企业”处理机构,产业再生机构站在企业重建、产业再生的战略高度而不是银行、企业或政府机构的立场上处理银行和企业之间的债务问题,“僵尸企业”破产出局不是根本目的,关键问题是促进企业重建、产业再生。“产业再生机构”既有公司的特点,又有政府性质,是处理政府、银行、“僵尸企业”共生关系的第三方机构,具有独立性,可有效解决在处置“僵尸企业”时责任主体不清的问题,从而降低政府风险。“产业再生机构”负责审查僵尸企业的运行状况,对“僵尸企业”进行分类鉴别,判断其是否符合被救助的条件,对符合条件的“僵尸企业”推进其重组和合并进程。该机构主要聘用经济、金融、智库领域经验丰富、权威的专家学者,保证在处理“僵尸企业”时也考虑到对产业结构调整和升级的长期影响。“产业再生机构”本身具有健全的监管制度,设有内审部门和守法室,主要负责评估和监管,同时还接受社会监督,“产业再生机构”的每一个决定可在新闻媒体上公布。二是根据“僵尸企业”的特点分类处置,防止“一刀切”。“僵尸企业”按照不同的分类标准可划分不同的类别,从“僵尸企业”的“病情”来划分,可分为“有望型”和“无望型”,前者指部分企业虽然满足“僵尸企业”的识别条件,但拥有一定数量的知识产权、土地等其他有形或无形资产,企业仍拥有相对较高的公允价值,这类企业可以通过积极促进企业间的并购来达到资源整合的目的;后者代表的部分企业则是长期停产、扭亏无望且有形和无形资产价值较低,对这类企业则要坚定不移地启动破产退出程序。从“僵尸企业”面临的主要矛盾来划分,“僵尸企业”可分为“债务型”和“就业型”,前者指部分债务问题较为严重、债券债务问题较为复杂的“僵尸企业”,这类企业承担就业较少,处理的过程中重点是有关银行及其他债权人的不良资产剥离问题;后者指承担大量就业的企业,在处置这类“僵尸企业”的过程中,需要为下岗职工再就业制定完善的补贴及再就业扶持计划,安排好就业兜底工作。三是完善破产制度,提高司法程序破产效率。“僵尸企业”按照市场原则应该是退出市场的,但造成现阶段这部分企业“僵而不退”的原因在于市场化退出机制不完善,企业难以拿到“死亡证书”。2007年我国才正式施行《破产法》,依法破产的历史并不长,《破产法》的一些具体实施细节仍不完善,在具体操作中仍有不少模糊地带。同时,破产案件的审理周期冗长,社会成本较高。由于生产要素市场发展滞后,各项政策措施不配套,致使政府、企业、银行、法院,对“僵尸企业”市场出清望而生畏,对企业依法破产或依法重整更是很少问津。“僵尸企业”处置案件涉及的相关利益者众多,为更快处置“僵尸企业”,需要建立专门的破产法庭,培养这方面的法官,简化司法流程,降低司法处置成本,从而促进“僵尸企业”有序重组和退出。四是完善就业和社保托底机制,确保“僵尸企业”退出“软着陆”。当前我国社会保障制度已取得长足进步,但面对大批“僵尸企业”倒闭时,仍需各级财政和社会保障部门未雨绸缪,提前制定相应对策措施。对有劳动能力的下岗职工,各级政府应积极提供就业培训和再就业机会,优先给予“僵尸企业”职工创业支持。设立企业员工安置基金,从原有对“僵尸企业”的补贴和“僵尸企业”破产清算后获得的土地出让金等收入,专门划拨出部分资金作为职工安置基金。完善劳动、社保、医疗保险体系的一体化联网服务,减少下岗职工办理各项保险的交易费用和成本。对已丧失劳动能力的下岗职工,则要在养老和医疗等方面提供相应的社会救助。

(二)按照平台公益性、运作市场化的原则分类完善功能型平台的服务与造血功能

在创新型功能平台的结构优化上,一方面应以未来具有重大影响的前沿性、基础性创新点为目标,加快培育具有全球影响力的前沿探索类平台,建成世界级的科学、工程平台,提高科创中心的影响力。另一方面,加快培育一批专业化技术推广、转化的服务型平台。瞄准创新服务盲区和空白点,集聚技术、金融、人才等创新要素,大力发展公共性、资源整合型平台,培育一批市场化、专业化、特色化的服务平台。同时,促进不同类型创新功能型平台的跨界融合,形成立体化的创新服务网络。在建设上,需要积极争取国家相关部委的支持,探索联合设立专项发展基金,吸引高水平人才及团队开展研发工作,建立科学合理的项目决策、投入与退出机制。积极尝试以公私合营的PPP(Public-Private Partnerships)方式运作和独立法人支持相关平台的运行发展,在明确责任主体的基础上,完善理事会等治理机制。

在功能型平台建设上,应按照平台公益性、运作市场化的原则,在理顺体制的基础上,在扶持支持方面,注重分类指导,优化财

政补贴的支持方式。建立并完善考核机制、激励机制等协同配套的联动机制,在保障平台公益性的前提下,以市场化方式,实现长效发展。对直接面向产业发展的平台,积极探索先认定、后资助的方式,依据其服务绩效按一定比例给予奖励性补贴,提高奖励的效率。对目前尚不具备市场盈利能力的平台,积极探索以委托、项目资助、政府购买服务等方式的稳定“机构式”资助,逐步扩大平台对财政资金使用的自主权,引导其加强核心服务能力建设,逐步形成自我造血功能。

对功能型平台的运营效率、服务水准进行评价、激励,以此完善平台发展的长效机制,评价机制的核心在于服务水平为导向,建立以国内外同行、用户和市场评价为主的评估体系,强化对平台创新力、辐射力、吸引力等方面的引导,促进平台综合服务能力的提升。市场化运行必须要有与市场接轨的激励机制,其激励标准应该重点向创新研发、服务的核心团队成员倾斜,以此吸引汇聚更多的优秀团队、人员的加入。

在评价考核的周期上,充分考虑不同平台的特性,对技术成果转化类服务平台,可采取年度考核的方式,对技术研发类平台,可采取3年为一个周期的考核,而对于前沿探索性平台,可以5年为一个周期开展考核、评价。建立动态管理和退出机制,对考核、评价不合格的平台进行及时转型和清理,强化过程管理。

(三)创新产业跨界治理体制机制,以有效制度供给推动产业动能再造

当前,产业之间的跨界融合现象越来越普遍,这些融合型的产业以前所未有的广度和深度,推动经济发展方式、模式的深刻变革。不仅催生了新技术、新业态、新产业、新模式等经济新动能的涌现,而且对经济传统动能的改造升级起到了重要的引领作用。但目前产业管理方式还停留在单一产业的管理模式上,要么对这种新的产业形态和组织存在监管缺位,要么就一限了之,使其失去发展机会。因此,创新产业跨界治理体制机制,是增加有效制度供给的重要方面。

针对未来产业融合发展新趋势以及产业管理业务交叉情况更加突出的现状,应通过正式制度与非正式协调机制相结合的方式,解决不同属性的各类跨界问题。产业融合发展对政府管理体制提出了新要求,要建立优化包容性创新体制机制的建设,从管制型政府向学习型、创新型和服务型政府转变。主管部门要与时俱进,注重研究产业融合发展的趋势和规律,根据新趋势新特点创新政府管理的重点和方式,减少土地指标等行政性直接干预手段,减少融合发展新行业的前置性审批,加强对服务市场的一线监管,加强市场监管的事中跟进评估、反馈调整和事后监管。

产业的跨界会涉及不同产业、技术领域的交叉,针对政府部门各自为政、政出多门的问题,需要通过机构合并、职能整合、信息共享、监管共认等方式,创新大部制、部门间联席会议制度、工作领导小组等工作机制,并利用大数据、智能化技术等手段,实现政府监管“无缝对接”,形成多部门联动的常态化。应强化以问题为导向的协调办公机制,针对产业跨界融合中出现的个性化比较突出的问题,通过专题会或办公会制度,吸纳相关的管理部门、资深专家、跨界企业、产业主体等参与其中,以提高解决问题的针对性和时效性。

(四)完善顶层设计,推动郊区产业布局的优化、融合发展

1. 积极推进郊区各区错位竞争,充分发挥各自比较优势。

郊区产业结构调整,要站在城乡统筹以及区域联动高度,按照城市整体和各区功能定位进行设计,从各区的优势出发,着眼未来发展,统筹重大产业项目布局,形成区域经济发展新的空间和新的增长点,打造具有区域特色、紧密联系、分工合理的产业格局。应从全市层面统筹规划,按照各自经济社会发展特点,制定产业发展目录,对重大项目布局充分考虑到各区现有产业发展基础以及未来发展需要,在做好生态环境保护的前提下加强谋划。通过项目建设带动,加快构筑特色鲜明、布局合理、产业优良、环境良好、带动能力较强的现代化产业体系。

2. 完善政策制定柔性机制。

以不追索为原则给予优质项目柔性化可操作空间。对新政策出台前的项目,应以不追索为原则,继续按原政策执行推进,充分考虑历史的延续性和复杂性,在政策出台的同时也适当给予一些优质项目相应的柔性化可操作空间。

3. 盘活低效工业用地,促使高端制造业项目加快落地。

为了高效有序地完成低效工业用地的二次开发工作,加强综合统筹、创新管理机制,明确相应的保障措施。积极推进分类别、差异化退出措施。一是对闲置停产低效企业,政府应积极推进,采用收回、收购、搭建租赁转让信息平台招商引资等各种措施盘活土地。二是对开发利用强度不达标低效企业,通过鼓励增加容积率、简化改扩建审批流程、允许土地分割转让等方式提升利用程度。三是对还在维持生产经营的投入产出低效企业,政府需主动与企业沟通,提前筹划增效路径或盘活路径,如鼓励企业增资扩建、转型升级、融资支持、税收减免,亦可鼓励其转型开发(指重建为总部研发用地),还可通过关停并转置换新型产业。四是对设备淘汰或技术落后的不符合产业导向的低效企业,鼓励其进行环保改造,或进行产业升级或产业结构调整,或进行专业转型开发,或关停并转收购、回收或置换。对形成污染的土地必须实施污染修复、治理。五是对用地需要改变规划转换用途实施开发的配置型低效用地,可采用收购、收回开发;自行、合作、委托开发;区域整体联合重建开发托多元化主体参与的再开发模式盘活土地。

4. 推动产业跨界融合。

通过完善产业之间的关联机制来实现上海郊区产业的转型升级,产业互动关联机制的完善对提升上海郊区产业能级有着重要意义。应从机制和组织方式上完善制造业与服务业之间的融合。一是有效促进城区服务向郊区的辐射,提高郊区制造业规模化、国际化、信息化水平。二是着力推动郊区制造业的“主辅分离”,引导大型制造企业提升管理创新和业务流程再造能力,积极拓展技术研发、品牌运作、集成服务等高附加值业务;鼓励制造企业有针对性地剥离服务部门,以产业链整合配套服务企业,推进服务向专业化、市场化、社会化方向发展。三是针对当前产业园区在产业集聚方面的优势,完善服务配套平台的建设,注重制造、服务产业生态系统的建设,提升产业的融合发展能力。

5. 加快推进产城融合。

产城融合不仅要新城和工业园区在规划上合二为一,更要注重功能上的契合,使工业园区真正成为城市的有机组成部分。规划部门应联合产业部门、建设部门和公共服务部门,共同编制和完善相关规划,合理分布城市的产业和人口,使城市的形态和功能能够顺利实现。加快推进结构调整。工业园区的转型升级不仅对全市转变经济发展方式意义重大,而且有助于巩固和壮大新城的产业基础,提升新城的能级和规模。按照目前工业园区的产业发展水平,主要聚集的是外来务工人员,单靠他们难以支撑新城发展。新城要大力吸引中心城区的中产阶层,为他们提供合适的工作机会。应抓住上海大力推进高新技术产业化的机遇以及服务业向郊区扩散和转移的机遇,积极促进产业结构由“粗”向“精”转化、由“硬”向“软”转化、由“重”向“轻”转化。

要加快引进培育总部经济和生产型服务业,它们不仅是中产阶层的主要就业领域,而且对城市发展具有促进作用。加快配套基础设施的建设。无论新城想吸引什么类型的人口,适当的就业岗位只是吸引他们“走过来”,而真正使他们“住下来”,还要靠完善和优质的教育、医疗、居住及公交等基础设施。要在工业园区片区加快建设必要的教育和医疗设施,就近解决外来务工人员及其子女的就学、就医问题;加快建设公共租赁房、集体宿舍等居住设施,就近解决外来务工人员的居住问题;加快建设轨道交通以及连接工业园区片区与新城其他片区的公交线路,改善新城对外交通状况,加强新城内部的交通联系。同时,新城要加快引进市区的优质公共服务资源,维持合理的商品住宅价格水平,增强对中产阶层和优秀人才的吸引力。

注释:

1 按照上海供给侧结构性改革的实施意见,上海需大力培育细分市场领导企业和行业领先企业(“隐形冠军”)。