

全球发达地区服务型经济发展

经验及对上海的启示

李欣欣 于凌焕 夏明嘉¹

(上海市经济信息中心 200050)

【摘要】“五型经济”是上海经济的鲜明特征和显著优势，也是提升城市能级和核心竞争力的重要着力点，服务型经济是其重要组成部分。本文重在对标国内外先进城市、地区或集聚区“服务型经济”发展案例及经验，找准提升服务型经济发展能级背后的规律。综合来看，上海发展服务型经济重点关注品牌化带来的影响力溢出增量、新业态新模式带来的创新增量、两业融合带来的产业链能级跃升增量、都市圈协同发展带来的循环效能增量。

【关键词】服务型经济 启示 五型经济

一、服务型经济的基本内涵

加快发展“五型经济”是“十四五”时期上海完善经济发展格局的重大战略举措，要在把握上海经济特征中不断增创发展优势，服务型经济是“五型经济”的重要组成部分。

发展服务型经济首先应理清服务型经济的发展内涵。服务型经济依附于人的基本生活活动和企业基本生产活动，派生于社会进步、经济发展、社会分工的专业化需求，决定着一个城市在社会经济活动中能量聚集效应和放大效应，是夯实城市功能的重要载体，服务型经济是从事服务产品的生产部门和企业的集合。

服务型经济具有以下几方面特点：

一是产业转型升级、提升生活品质的重要抓手，影响着经济社会未来的形态和方向，是高质量发展的重要“推动力”。

二是服务型经济不能脱离实体单独存在，始终随要素集聚不断发展、随客户成长不断壮大，是链接经济活动要素、产业链条、经济网络的重要结点，是链接城市功能的重要“粘合剂”。

三是服务型经济核心竞争力来自于人才、品牌、客户关系、制度环境等“无形资产”，发展路径不在于规模化生产的成本降低，而在于扩大话语权和影响力溢价利润提升，是反映地区吸引力和能级水平的重要“风向标”。

广义的服务型经济既包括服务型产业也包括政府服务和其他非生产性服务活动（如义工）。狭义的服务型经济主要指服务型产业，包括传统服务业，也涵盖其他产业（如农业、制造业）中的服务部分。上海“十四五”时期谋求发展增量重点聚焦狭义服

¹**作者简介：**李欣欣，高级经济师，上海市经济信息中心经济定量研究所副所长。于凌焕，经济师，上海市经济信息中心经济监测中心。夏明嘉，经济师，上海市经济信息中心经济监测中心。

务型经济。

二、从全球主要地区案例经验看服务型经济发展方向

发展服务型经济，关键在于找准关节点和突破口，量身定制一批精准扶持政策，培育一批有影响力的头部企业，打造一批各具特色的集聚区。从全球主要地区发展服务型经济案例经验来看，应重点关注品牌化带来的影响力溢出增量、新业态新模式带来的创新增量、两业融合带来的产业链能级跃升增量、都市圈协同发展带来的循环效能增量四个方面。

（一）日本：“品牌化战略”谋求影响力溢出增量

服务型经济核心竞争力来自于人才、品牌、客户关系、制度环境等“无形资产”，服务型经济关键看品牌。日本品牌在全球闻名遐迩，成为“品牌经济”的全球先发地。日本政府在推动品牌建设中起到关键主导作用，通过 2005 年、2009 年先后出台《推动日本品牌战略——向世界传播日本魅力》（以下简称《推动日本品牌战略》）、《日本品牌战略——软实力时代的国家战略》（以下简称《软实力国家战略》）两份报告书，提出从“日本的品牌”向“日本品牌化”转变的具体实施举措。

1. 加强顶层建设，特设工作组统筹推进品牌建设。2004 年 11 月 24 日，日本政府在本部内容专门调查会下设立了日本工作组，全面负责日本国家品牌战略的统筹推进。在工作组组织四轮讨论后，2005 年 2 月正式发布《推动日本品牌战略》，明确以饮食文化、地方品牌与市场为中心开展振兴日本品牌的活动。

2. 集中各方资源，多措并举打造地方品牌。一是制定宽松税收政策。以日本神奈川县扶持传统手工业和农业文化品牌发展为例，出台《平成 20 年中小企业税制改正法案》，一律减轻非上市公司 80% 的上缴税额，以支持该类企业的起步发展。针对中小企业信息化发展需求，将征收信息技术情报税限延长至两年，大幅降低税额，由原来的 300 万日元降到 70 万日元。针对中小企业员工教育费用，将教育培训费用 8%-12% 金额转化为税金，也是减轻企业负担的重要举措。

二是完善地方品牌的立法保障。2007 年 6 月，日本政府制定并实施《促进中小企业地域资源活用法》，根据此法案日本地方各都道府县围绕本地区特殊产业资源，预先制定相关政策和发展构想，提交给日本经济产业省大臣审核，确立发展规划；中小企业围绕当地可利用发展资源制定企业发展规划书，交予地方政府向上送批。在获得国家批准后，可以取得国家或地方在聘请专家、开发新产品、开拓市场等方面的资金支持，同时根据《中小企业信用保险法》获得政府类金融机构（国有银行和担保机构等）低利率融资支持。

三是强化资金扶持，开拓国际市场。日本经济产业省创立“品牌培育支持事业”基金制度，政府提供 9.3 亿日元财政预算用于支持“利用品牌力在全国、乃至海外市场获得通用的高评价”，对地方企业所开展的发现市场、招聘专家、新产品开发与评价、设计开发与评价、开拓销售渠道等活动给予综合性支持。四是以“特色认证”创建地方品牌。2006 年 4 月实施地方团体商标制度，地方团体商标由“地名+商品（服务）名”共同组成，例如“博多玩偶”“石垣盐”等。

3. 丰富文化内核，持续提升品牌内驱力和影响力。随着日本动漫、音乐游戏和电影等行业兴起，日本认识到“内容产业”对推进日本品牌国际化、输出日本文化价值至关重要。2009 年 3 月日本知识产权本部内容、日本品牌专门调查会发布《日本品牌战略——促进软实力产业发展》报告，提出将动漫、游戏为代表的内容产业纳入提升国家软实力的“战略性产业”，成立了“京都国际漫画博物馆”开展漫画文化调查研究，设立“东京动漫中心”把日本打造成世界漫画、动画的信息源基地。同时，在日本驻外使领馆设立日本品牌支持中心，与日本国际贸易机构（JETRO）、日本政府观光局（JNTO）等机构合作，强化驻外机构开拓当地市场功能。

《软实力国家战略》共分为 3 个目标 10 项改革。如，支援高等教育机构培养制片人的人才培养项目，设立映像产业振兴机

构，对推动漫画文化在海外普作出贡献的漫画作家创立表彰制度，加强品牌“软实力”在国际范围内的价值渗透。设立“内容海外拓展基金”，有针对性地加强对高质量商品、服务有需求的外国人的战略性宣传，增加内容产业等领域留学生的人数等。

（二）英国：“全球创意之都”激发创新动能增量

文化软实力是当前世界各国推动经济发展、提升国家影响力的重大战略，创意和文化产业已被多个国家纳入国家经济的“战略性产业”范畴。伦敦作为传统国际大都市，在面临传统产业衰退、新兴产业增长乏力、大城市病突出等问题时，“全球创意之都”激发创新动能增量，赋予城市发展新的动力。

1. 完善顶层设计、政策机制，双管齐下促进创意产业发展。英国不仅是世界上第一个提出创意发展理念的国家，也是第一个以公共政策为主推动创意产业发展的国家，其通过政府增加培训、融资倾斜和推动立法等政策体系被视为国际创业产业的“黄金标准”。目前，英国文化媒体和体育部（DCMS）统筹创意产业发展，内设“创意产业工作组”从事创意产业人才、知识产权保护、税收优惠、海外拓展和投资管理等具体协调推进工作。

2. 扩大出口影响，实行国家整体营销和品牌战略。英国非常重视创意产业外向型发展，特别是在创意产品和服务的出口贸易，为此政府通过实施国家整体影像和品牌战略，全力发展英国文化创意产业。

一是组建创意产业出口顾问团。英国政府于1998年成立该顾问团，主要职责是为创意产业出口制定切实可行的政策或组织相关活动，以帮助政府协助新成立的出口商增强国际贸易能力，制定促进国内创意产业领域内的市场竞争政策，以提升创意产品和服务的品质。

二是成立专业部门促进创意产品和服务的出口贸易。英国政府成立了创意出口小组（CEG）、表演艺术发展小组（PAD）、设计协作小组（DP）三个产业出口指导小组促进文化创意产业开发海外市场。除此之外，英国政府还专门成立了对外文化协会，负责海外文化交流。各级地方政府也成立了艺术委员会，扶持本地文化创意产业的发展。

三是建立出口创意产业评估制度。英国政府对出口的创意产业进行评估，明确出口的先后顺序。构建长效的出口策略，并利用驻足在世界各国的大使馆和众多的私立创意组织作为推介平台，使创意产业能够通过多种渠道推销出去。

3. 健全法律保障，强化创新权益保护。一是高度重视知识产权立法体系建设。完善健全的知识产权法律体系是英国创意产业得以蓬勃发展的基础保障。英国具有400年以上的知识产权保护体系，形成了以《著作权、产品设计和专利法》《专利法》《商标法》为核心的知识产权保护体系。同时，英国积极参加保护知识产权国际公约（如《巴黎公约》《伯尔尼公约》《专利合作公约》等），并严格实施欧盟知识产权法律，当前对知识产权保护程度非常严苛。

比如，对版权合理使用，只允许“为科研或个人学习目的”而使用文字、音乐、绘画或雕塑等艺术品，在英国为个人娱乐目的未经作者同意而使用作品属于侵权行为；对无法找到作者的作品，英国都给予了有效保护，各类企业在使用此类作品时都必须准备好备用金，以便随时兑现。

二是提供便利的知识产权注册程序。英国的知识产权保护工作由英国知识产权局具体负责，隶属于英国商业能源与工业战略部。在英国申请专利和商标、注册设计十分方便。各种知识产权项目的审批程序都有量化的规定，如3个月内审核95%的设计申请、4个月内发表90%的专利申请研究报告、两年半内批准90%的专利申请等。

（三）美国：“两业融合”推动产业链能级跃升增量

着力生产性服务业是 20 世纪以来世界各国推动制造业转型、提升服务业能级的重大战略。近 30 年来，以美国为主要代表的发达国家牢牢占据着生产性服务业的领先优势，在财税补贴、税收激励、人才引进和能源支持等方面制定的综合性政策值得上海学习借鉴。

1. **资金支持**：大规模政府补贴助力生产性服务业规模化发展。美国政府对生产性服务业的研发投入占世界研发投入的 46%，且研发投入增长也比较快，就信息服务业而言，在 2008 年研发投入为 376.95 亿美元，到 2015 年增长到 655.13 亿美元，短短 5 年增长了 73.80%。

2. **税收支持**：大幅削减税收，有效降低企业生产运营成本。一是取消对生产性服务业的间接税种。美国对生产性服务业不征收间接税，比如免除了增值税和营业税。

二是对回流企业给予税收减免和抵扣优惠。根据美国 2010 年 9 月出台的《创造美国就业及结束外移法案》规定，对回流企业给予 20% 的税收抵扣，为从海外回迁就业岗位的企业提供两年工资税减免，同时终止对向海外转移工厂和生产的企业提供的减免税补贴。

三是通过一揽子“税收优惠包”激励企业自主创新。通过费用扣除、研发和投资抵免、加速折旧等方式支持科技服务业高速发展，政府还鼓励私人部门进行研发，通过延长税收优惠时间以及降低长期投资收益税等方式鼓励科技投入，比如当私人机构研发经费增加时则可以获得 20% 的新增值退税额度。据 2015 年的统计数据显示，非制造业部门中总的研发投入为 1196.9 亿美元，企业的研发支出为 1008.85 亿美元，占比高达 84.29%。

3. **研发支持**：推动产学研合作，引导科技服务业与制造业融合。一是扩大“政府项目研发所有权归属市场主体”范围。为鼓励工业界与大学和科研机构合作，美国于 1980 年颁布了《拜杜专利和商标修正法案》，其中对过去规定的政府资助项目的研究成果知识产权属于政府所有，修改为“研究成果的全部知识产权属于完成该项目的部门，政府只保留对该成果的优先使用权”，这项法案极大地调动了民间团体、私人企业和大学开展科技和项目研发的积极性，加速了科技创新以及科技成果产业化。

二是设立小企业科技研究项目刺激创新研发。1982 年的《小企业技术创新法》设立了小企业科技研究项目，目的是通过为小企业（企业的总就业人数小于 500）提供资助以及税收减免，帮助特定的小企业进行科技研发，政府每年为该项目拨款约 25 亿美元，促进了美国众多小企业的创新和研发，鼓励科技人员和大学生的创业活动，加速科研成果市场化进程。

三是成立国家信息服务中心（NIC）加强科研信息共享。NIC 主要通过先进的计算机网络服务平台将研究机构的科研成果向制造业企业进行推广，加快实现成果产业化。

（四）大纽约：规划引领激发城市群循环效能增量

从国外知名城市群发展进程和特征来看，深化区域协作、挖掘腹地经济效应、促进产业协同发展是提升本土国服务型经济内外辐射力、影响力和竞争力的重要路径。当前上海与纽约发展面临的问题存在不少相似之处，1996 年的第三次规划和 2017 年的第四次区域规划，对上海服务业引领城市群协同发展均具有重要借鉴意义。

1. 提出“区域中心战略”，构建城市群三级发展架构。纽约自 20 世纪 70 年代至 21 世纪初，城市发展呈现“摊大饼”模式，人口、经济增长逐渐远离区域中心。重返区域中心，还是逐步走向外围，是城市发展选择的关键。第三次规划建立在“支持中心化”发展思路上，大纽约都市区推动“区域中心战略”，明确区域中央商务区—区域性中性城区—公交、步行友好型区域中心三级城市架构。

一是投资建设纽黑文等 11 个区域性中心城区，建设公交友好型区域中心。规划区域高铁项目、建设依托铁路发展的区域中心，限制高速公路两侧带状发展、减少公交沿线开发项目停车需求，沿铁路建设可盈利、宜居、布局紧凑的社区。

二是建立州增长管理系统，明确城市增长边界，将区域新增就业岗位吸引至区域中心地带。划定城市服务范围，将相当比例新增就业岗位安置区域中心，而不是近郊、远郊或高速公路附近。将更多郊区住宅与商业开发吸引到公交友好型区域中心，使人们不必多次换乘即可满足基本生活、工作、教育、购物及娱乐需求。

2. 推动“产业多样性”回归，确保不同地区持续繁荣。大纽约都市圈的发展十分不均衡，重点集中在纽约市区，曼哈顿中城和下城等核心中央商务区(CBD)对新办公空间的需求超过了供应，限制了地区的经济增长。一些郊区和老城区由于缺少可靠的市政服务和良好的基础设施，许多土地或建筑物闲置或未充分利用而发展停滞。在三级城市架构下，大纽约地区分别对中心城区和郊区不同业态进行改造，确保持续繁荣。

中心城区方面，面临着缺乏新建工业用地、业态单一缺乏活力、职住分离严重等问题，制约着未来中心城区的产业活力和经济增长。对此，政府一是制定相应《用途过度和管理指导》允许新型混合用途建筑类型。允许兴建住宅商用混合型建筑，并将区内就业与居住者比例提高至 8:1 的水平。二是通过强制性包容住房规定，发展混合住宅、办公区空间，实现职住平衡。纽约强制包容性住房(Mandatory Inclusionary Housing)，要求只要新开发项目体量超过 10 个单元或 12500 平方英尺，必须强制性配套一定比例的永久性可负担住宅。

郊区方面，具备一定低成本优势，但仍存在办公楼宇设施落后、交通联通性不足、生活居住环境较差等问题。政府一是鼓励郊区厂房灵活改造，确保基础设施能够支持高价值产业。位于郊区的工业园区，如新泽西州萨默塞特县的制药工业走廊租金较低，但由于缺乏高价值行业所需的数字基础设施和服务，竞争力逐渐下降。因此，当地法规鼓励对典型单层工业厂房的灵活改造，以创造更灵活的空间、更高技术的数字基础设施。

二是通过税收优惠鼓励本地企业对小型综合用途的建筑物进行修复。地方政府通过给予有限的税收优惠鼓励本地承包商和开发商对小型综合用途的建筑物进行修复，并对雇佣本地大学毕业生以及居住在本地的工人提供一定税收优惠，以促进当地就业。

三是搭建区域快车网络改善通勤时间。区域规划协会(RPA)将大都市圈各州之间零散的通勤铁路系统转变为一个区域铁路网络，更好地帮助就业人员往返于各大区域就业中心，而不仅限于曼哈顿。

3. 重塑税制和管理权责，推动城市群协同高效管理。纽约大都市区每个州都有自己的交通、住宅、环境和经济发展管理部门，且每个州内部都有数百个独立的自治市、职能部门、特别区，都市区一体化发展同样暴露出区域各级政府机构间缺乏协调性和兼容性问题。应对措施包括：

一是土地利用控制权集中。通过州政府赋予土地利用控制权保证对税基的控制，地方政府在其权责范围内提升物业的税收回报。

二是市际或区域性共享税基。将地方税税基拓展到更广阔区域，新泽西州的哈肯萨克牧场委员会，其物业税不由地方征收，改为管委会征收，并在公平共享的基础上分配到各自治市。

三是针对专项领域税基共享和再分配。以教育为例，纽约市 33 个社区学校委员会由五个大区征收的物业税提供经费，在此机制下可实现五个或更多镇来共同资助一所中学发展，以平衡富裕地区和贫困地区之间的差异。同时大纽约区也在探索通过将学习经费从物业税中剥离出来单独解决，打破“财政区划”和“课税竞争”带来的不均衡。

四是衔接区域间规章标准。公共安全、建筑与消防、废弃物管理、基础设施建设以及学校课程设置方面确立标准化程序和指标。如奥尔巴尼地区推动多个城市合作制定卫生保健福利计划。

五是成立三州基础设施银行。该银行可以通过专项的汽油税筹措经费，负责制定渔区交通运输和环境投资所需要的长期投资计划，既维护建设需求，又有长期的资金安排。

三、服务型经济发展的启示

从全球发展实际经验来看，服务型经济的发展总体遵从“政府引导，市场主导”的轨迹和逻辑。尽管市场竞争下企业会通过融合、创新推动高质量发展，但政府在加快转型升级、挖掘发展新动能、促进参与国际竞争中往往发挥重要的推动作用。综合来看路径呈现出“321”的特点。

宏观“出发点”，“三维度”战略引领。宏观来看，各个国家或地区都不遗余力地通过顶层设计对三个维度进行引导：

一是加速产业革命应用。当新一轮产业革命到来，各国政府都会通过顶层设计强化引导，推动本国或本地产业占领发展先机。推动服务型经济和产业革命趋势深入融合是一条永不出错的路径。

二是加速文化产业融合。将文化基因深入融入“服务型经济”发展过程，是国际大都市的“高级打法”。具有强烈文化符号的服务型经济往往能引领全球城市方向，形成强大魅力和吸引力，放大国际大都市影响力、辐射力。

三是引领参与国际竞争。服务型经济的做大做强，不仅在于不断谋求创新增量，更在于国际竞争中的“攻城略地”。各个国家往往会不遗余力地推动国内服务型企业在国际竞争中谋求更有利的竞争地位。

中观“着力点”，“两路径”资源引导。服务型经济的“异质性”使其不同行业的规则、规制、管理、标准等存在显著差异。制度环境往往决定着服务型经济发展“边界”，从而影响其在一个地区的发展形态和规模。从各国服务型经济的政策特点来看，着力点重在两个方面：一是发挥政府“资源配置权”，将社会资源向战略方向“引流”。财政税收政策始终是各国支持服务型经济发展的最重要手段。二是发挥政府“规则话语权”，优先打通与“战略方向相一致”领域的政策堵点断点，实现服务型经济循环突破。

微观“落脚点”，“一揽子”配套降成本。落实在具体举措和政策时，政府落脚点的核心在于“全方位降低成本”的方式使重点领域在产业发展格局中更易成长和突破。这里的成本既包括人才引进和市场推广等经营成本、研发抵扣和数据开放等创新成本，也包括风险补偿等风险成本。

参考文献：

[1] 王睦欣. 美国制造业发展及回流战略研究[D], 吉林大学, 2020.

[2] 左晓晓. 日本文化发展战略及其对中国的启示[D], 大连理工大学, 2018.

[3] 杨帅. 美国制造业回流政策分解与效果分析——基于企业要素投入成本和竞争力视角[J]. 西部论坛, 2015, 25(04):84-92.

[4] 叶淑兰. 日本文化软实力：生成与借鉴[J]. 社会科学, 2015(02):12-22.

-
- [5] 平力群. 日本国家品牌战略的演化:从“日本的品牌”到“日本品牌化” [J]. 南开日本研究, 2013(02):325-338.
- [6] 王立丽, 牛继舜. 伦敦文化创意产业发展模式借鉴与启示 [J]. 商业时代, 2013(14):121-122.
- [7] 罗伯特.D.亚罗, 托尼·西斯. 危机挑战区域发展: 纽约-新泽西-康涅狄格三州大都市区第三次区域规划 [M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [8] 周振华. 全球城市演化原理与上海 2050 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2017.