
上海加大国资对战略性新兴产业 投资力度的难点和对策

王丹 郭佳丽 罗方愉¹

(上海财经大学 200433)

【摘要】: 加大国有资本对战略性新兴产业的投资力度,需要提前二三十年前瞻性布局,培育战略性新兴产业梯队。对此,上海应出台鼓励投资战略性新兴产业的目录,构建弹性绩效考核机制,完善长效激励约束机制,加大国有资本经营预算的支持力度,构建包容审慎的容错机制;深化投资项目的“放管服”改革,加强战略性新兴产业人才队伍建设,加大金融、财税支持力度,注重相关政策间的一致协同和执行效果,营造良好的投资环境。

【关键词】: 国有资本 战略性新兴产业 国有企业 投资

【中图分类号】:F213.5 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2022)05-0022-008

我国正迈向高质量发展新阶段,上海将在科技创新、战略性新兴产业(以下简称“战新产业”)发展、自主可控产业链打造等方面担当新任务、新使命。2021年7月颁布的《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》明确提出“9+X”重点领域,以抢占产业发展制高点和未来产业发展先机,实现核心技术自主可控。其中,“9”个重点领域包括:集成电路、生物医药、人工智能三大核心产业,以及新能源汽车、高端装备、航空航天、信息通信、新材料、新兴数字六大重点产业。“X”指前瞻性布局光子芯片与器件、类脑智能等未来先导产业。

上海素有“国资重镇”之称,但《2018年上海统计年鉴》显示,近30年来国有经济投资占社会固定资产投资的比重却越来越低,从1993年的64.11%降至2005年的35.01%,又从2015年的31.07%降至2017年的30.25%。以往,国资国企改革的重点是解决重工业的产能过剩和历史遗留问题,对战新产业的投资布局尚未引起足够重视。

战新产业对国家未来发展具有重大战略意义。但与传统产业投资不同,战新产业投资具有资金需求量大、投资周期长和投资风险高等特点。投资战新产业,对国有企业在资金实力、技术和人才资源、风险管控能力等多方面提出了更高要求。随着时代更迭和产业更新,国有经济如何保持在国民经济中的主导地位,如何引领战新产业发展,这对上海加大国有资本对战新产业投资力度提出了新的挑战。

一、现状和成绩

(一)上海国资对战新产业的投资现状

2016年至今,上海国有资产从16.8万亿元增长到25.0万亿元,增长了近50%。但国有资产主要集中在房地产和商务服务

¹**作者简介:** 王丹,管理学博士,上海财经大学上海发展研究院暨自由贸易区研究院讲师。郭佳丽,上海财经大学统计与管理学院本科生。罗方愉,上海财经大学研究生院研究助理。

业，在战新产业占比很小。进一步分析 35 家上海非金融国有企业 (21 家竞争类和 14 家功能保障类)，总结出以下 5 个方面投资现状。

1. 国有资本投资基本覆盖“3+6”重点产业体系

上海国有竞争类企业在六大重点产业集群中具有产业链优势。以国资平台和科技地产平台为代表的上海国有功能保障类企业在“三大产业先锋队”领域通过前瞻性布局和产业链培育，积极构筑战新产业生态。

2. 国有资产集中分布在传统产业领域

截至 2020 年 6 月底，上海国有资产在房地产和商务服务业的占比均超过 20%，在战新产业和先进制造业相关产业中，汽车制造占比 8.8%、电气机械和器材制造占比 3.0%、通用设备制造占比 1.4%、医药制造占比 1.3% (图 1)，集成电路和人工智能没有统计数据。上海须进一步加大国有资本对战新产业的投资力度，优化国资布局，强化高端产业引领功能。

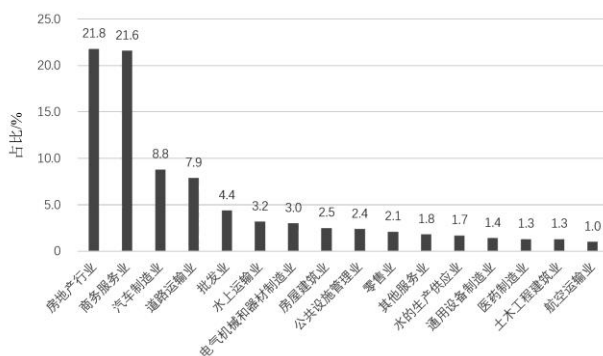


图 1 截至 2020 年 6 月上海国有资产行业分布情况

资料来源：上海市国资委。

3. 国企对战新产业的投资力度及效果存在差异

一是上汽、上海电气、上海华虹等依托产业优势，在竞争类国有企业中投资力度较大，科技创新和产业发展效果显现。二是上海国盛、上海国际、上海联合投资等依托资本平台优势，通过权益投资的方式，前瞻性布局战新产业。其中，一些被投企业逐渐成长为产业链关键节点企业，甚至成为细分领域的“独角兽”企业和科创板上市公司。三是临港集团、张江集团依托科技地产优势，注重战新产业的场地、人才、技术、资本、服务及商业和生活配套等，深度布局战新产业，已经形成集成电路、生物医药、人工智能等三大产业链生态，产业集聚效应开始显现。此外，上海建工、久事、申能等通过投资基金等间接投资方式，积极参与战新产业；申能、上海国际港务等依托主业在数字化转型方面进行积极探索。

4. 外延发展模式和权益类基金投资方式更受欢迎

2000 年前后，上海国企采用内部培育、发起人投资等直接投资方式布局战新产业，国有经济对战新产业的控制力和影响力较大。随着商业模式创新和资本市场发展，国资国企布局战新产业的方式发生了明显变化。以上汽和上海电气为代表的竞争类国企，通过股权投资从外部获取战新产业科创公司外延式发展的模式逐渐兴起。而国盛、国际等资本平台除了产业基金外，在国有资产保值增值考核机制下，更倾向于采用基金直接投资或间接投资的方式。外延式发展模式和基金投资方式比较灵活，能够整合

产业链资源，快速抓住机遇，其不足之处是多数国资因股权份额不高及股权较分散，对战新产业的控制力和影响力有限。

5. 国有经济引领产业发展的形式和内涵发生变化

在六大重点产业集群领域，上海国企是领头羊，具有强大的产业链控制力和影响力。六大重点产业集群基本属于规模大、重资产类型的制造业，产业发展比较成熟，结构相对稳定。经过多年的积累，上海国企是六大重点产业集群中的产业链“链长”，其引领作用表现在规模、质量、技术、品牌和市场多个方面。但在三大核心产业领域，上海国企缺乏领军企业和领军人才，引领作用尚未显现。上海国资平台和科技园区布局较早，从资本、场地、人才和服务端对三大核心产业企业进行价值链和产业生态赋能。实业类国企的引领作用主要体现在为科创企业提供应用场景，进行产业链赋能。因此，在三大核心产业领域，新兴科创企业在关键技术、关键环节、领军企业、领军人才等方面占有优势，上海国资国企的引领作用主要表现在资本引领、产业生态布局引领上，本质上是为新兴科创企业赋能。

(二) 上海国资对战新产业的投资成绩和经验

1. 国资布局战新产业的“四链”生态体系初步形成

一是产业链赋能。以上汽、上海电气等为代表的国有企业集团依托产业优势为战新技术提供产业赋能。国资产业集团以巨大的产业场景，不断培育战新技术和企业。例如，上汽集团的“十、百、千、万”氢能源战略，至少研发了10款氢能源整车；旗下捷氢科技市值达到百亿元，已完成万辆级燃料电池整车销售目标。

二是创新链赋能。国资新锐通过自主创新，在硬科技关键节点取得突破。例如，上海电气风电集团高度重视前沿技术研发，同时采用技术引进与自主研发相结合的方式，取得多项技术突破。目前，该集团年销售额已超100亿元，累计装机容量超11GW，在我国海上风机市场占有率超55%。

三是价值链赋能。国有资本平台通过实施资本引导和价值提升，有效发挥价值链优势。例如，以国盛、国际、国投、联合投资和科创投为代表的上海国有资本平台，通过政府基金、风险基金等形式积极引导和布局战新产业，已在三大核心产业领域起到资本引领和价值提升的作用。

四是生态链赋能。以张江集团和临港集团为代表的国有科技地产集团，通过产业链招商、科创平台搭建、产业要素集聚、投资孵化等服务，打造战新产业生态链。

2. 国资国企在集成电路和生物医药产业链超前布局

张江集团从1996年开始布局生物医药，2001年布局集成电路，经过20多年精心培育，张江已经成为中国生物医药产业的“药谷”和集成电路产业的“硅谷”。以集成电路为例，张江的集成电路产业集群从芯片设计、制造到封装、测试均有完整的产业布局，云集了一批国际知名集成电路企业，全球芯片设计企业10强中有7家在张江设立了区域总部、研发中心。2020年张江集成电路产业营收达1285亿元，占浦东新区集成电路产业产值的87%、上海的62%。从细分领域看，2020年张江芯片设计业产值同比增长22.6%，晶圆制造业产值同比增长18.2%，封装测试业产值增幅较大，达55.6%。

3. 科创板有效发挥了促进战新产业发展的资本引领作用

科创板设立的目的在于重点支持我国战新产业发展。在科创板前期注册发行的105家企业中，前十大股东有国有创投机构、产业投资基金和政府引导基金参与的企业共71家，占比67.6%。另外，在战新产业诞生了一批“国资新锐”，如上海电气风电集

团、和辉光电、复旦微电子等。根据上海《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》，上海国资系统将助推更多“国资新锐”在科创板上市。

二、难点和堵点

通过对代表性企业进行访谈和调研，发现上海加大国有资本对战新产业投资力度在绩效考核机制、激励约束机制和投资环境等方面存在难点和堵点(表1)。

(一)在现行国企绩效考核机制下国企缺乏投资意愿

现有的国企绩效考核机制比较符合传统制造业的发展规律。与传统制造业相比，战新产业具有投资规模大、周期长、风险高的特点，因此国企投资意愿和动力有待激发。

1. 战新产业投资的考核体系须以创新为导向

当前，国企绩效考核指标体系中以利润和国有资产保值增值率为代表的财务指标占据主导地位。例如，2020年1月上海市国资委印发的《法定代表人经营业绩考核和薪酬分配》中，规定“财务性定量目标应结合年度财务预算编制工作进行分解，且一般不低于任期目标平均值的90%”。以研发投入、专利数量和新产品开发率等为代表的创新绩效指标在现行考核指标体系中体现不足。

2. 战新产业投资的考核周期须个性化延长

“1+3”是现行的考核周期，分别指国企绩效年度考核和负责人3年任期考核。“1+3”考核适用于成熟产业的国企。战新产业投资周期一般在10年以上，“卡脖子”环节产业甚至更长。

3. 战新产业投资的估值方法须灵活可行

资产估值法是当前国有企业投资采用的主要方法，该方法适用于成熟的重资产企业，不适用于以无形资产为主的战新产业。2021年2月，上海市国资委印发《估值报告审核指引(试行)》，对包括生物医药、人工智能、集成电路等五大创新领域的多样化估值方法选择提供了参考，但在执行过程中，注重资产评估的行为尚未转变，加之繁琐冗长的评估流程，致使政策落实效果不佳。

(二)在现行国企激励约束机制下国企缺乏投资动力

绩效考核机制可能导致国企“不愿投”，而激励约束机制可能导致国企“不敢投”。现行激励约束机制的核心表现是负向激励过度、正向激励不足、容错机制缺失。

1. “追责制”硬约束，导致部分国企“不敢投”

以项目制审核和“追责制”约束为表现特征的负向激励机制是导致国企“不敢投”的主要体制障碍。国企投资考核以投资项目为对象，即项目制考核，而非企业制考核。相较成熟产业，国企在战新产业领域的投资项目必然面临较高的失败风险。如果战新产业项目投资失败，相关负责人将面临被追责或终身追责的风险。“追责制”让国企负责人对战新产业项目投资望而却步。

2. “无差别”激励机制，导致部分决策者“不愿投”

与传统产业相比，战新产业对人才的依赖度更高，缺乏专业人才便无法实现战新产业投资项目的成功。近年来，国有企业采用股权激励等方式，对留住人才起到一定作用。但对吸引战新产业的专业技术人才来说，国有企业的激励强度不高、激励方式单一，因而缺乏吸引力，难以真正吸引高端人才。正向激励不足，国企“无差别”的激励机制与战新产业发展的高端人才依赖特征不匹配。

3. 容错机制缺失，导致部分国企不投资不作为

2016年8月，国务院办公厅印发《关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》，旨在通过制度安排防范国有资产流失。该文件明确了9个方面、54种需要追责的情形，并确立“实行重大决策终身责任追究制度”。追责制是国资投资决策的硬约束，追责规定相当于给国企管理人建立了一个负面清单，是防止国资流失的必然之举。但战新产业投资面临高风险，试行追责制对包容审慎的容错机制重视不足，尚未形成明确的容错机制和明晰的容错情景。虽然上海市国资委提出要完善容错机制，但在现行考核体系下容错机制的接受度和可操作性有待检验。

(三)舆论导向和保障体系有待加强

1. 部分民营科创公司对国企投资存在戒备心理，从而影响国资股权比重

参与此次调研的两家市场化的科创公司反映，他们对接受较大比重的国资股权投资有顾虑，担心由此可能会带来体制机制约束，从而降低科创公司的灵活性，不利于公司快速反应和长期竞争。因此，他们倾向于接受小额度的国资投资，以获得国资背书并降低潜在风险。国资投资能够为科创公司提供资本和产业赋能，但他们对此仍存戒备心理。

2. 国企投资战新产业的人才、资金比较缺乏，投后服务体系尚未建立

国有企业尚未建立战新产业专业人才培养体系，尚未形成专业人才梯队，从而影响对战新产业的投资和运营。此外，战新产业投资的资金保障缺乏长效机制，已投项目可能因缺乏持续的资金支持而暂停或终止。国企投资战新产业项目或企业除了提供资金支持外，更重要的是通过投后服务提升项目或企业的价值，变资本投资为价值投资，然而国企的投后服务体系尚未建立。

表1 部分企业调研观点整理

企业	难点和堵点	诉求和建议	对国资引领的认识
某建工类企业	①追责机制导致“少做少错”思想； ②考评条件要求较短的投资回报周期； ③缺少激励； ④战新产业项目的投资周期或长于人事任期，所以国资决策者缺乏动力； ⑤国企高管限薪	①成立专门的战新产业投资基金，以基金的形式进行股权投资，风险可控； ②根据具体项目情况投资考核周期延长； ③试行“跟投机制”，解决激励约束问题	①通过股权投资实现资本端引领； ②孵化、培育国资战新产业企业，实现产业引领
某汽	①对于战新产业项目主要以基金的模式进行投资，但由于上海对注册基金限制条件较多，有部分基金注册	①政府营造良好的资本市场环境，带动战新产业投资；	①成立全新的战新产业领域的国资企业；

车类企业	在江苏； ②管理部门对国有基金投资项目的评估流程较长，在优秀项目投资竞争中跟不上步伐； ③当前投资环境不佳，存在“两头堵”的问题：投资时国资决策者缺少投资激励，退出时资本市场(科创板) IPO 收紧，造成前期国资投资意愿不足、后期投资退出困难的问题	②充分发挥上汽等国企在产业链上的优势，大力发展企业风险投资基金(CVC)，布局战新产业； ③投资团队的薪资体系需要进行市场化改革，这样才能吸引更多专业的人才	②资本引领，通过国资投资布局，保持国有经济对战新产业的影响力
临港某开发企业	①受主责主业的限制，国资无法直接投资，只能通过参与基金的方式进行投资； ②若自设基金，缺乏投资管理团队； ③由于早期投资风险大，国资难以在新公司创立早期进行资本投资，主要投资处于规模化量产阶段的项目	①完善投资项目的风险管理； ②为科创企业营造更好的发展环境； ③国资更能着眼长远，应加大投资力度，进行前瞻性布局	国企有信用背书，可以起到引领作用
两家公司	①国资大份额直接投资未必受创始人欢迎； ②国资对具体产业的理解和把握不一定精准，需要更强的投资和投后管理能力； ③科创公司初创时融资困难，这时国资进行投资比较成功，当公司到上市前阶段时已不缺投资方，有社会资本跟进投资	①国资可以先投头部企业，以之为抓手构建产业链生态； ②在科创企业初创期进行投资； ③以科创板联动一级市场发展	国资应注重价值投资和战略投资，为科创企业提供产业链或多方资源的对接
某国资投资公司	①对战新产业企业进行投资与上海国际原有业务协同性不高； ②管理部门对投资项目的评估备案方法不能与时俱进； ③政府和企业出发点不同，国资监管以保值增值为导向，企业投资必然面临风险	①在国资保值增值基础上进行战略投资； ②以基金形式投资战新产业项目； ③对战新产业项目的考核周期应延长	国资平台难以做到产业引领，只有深耕产业的企业才能引领，建议培育国有战新产业领军企业
某装备制造企业	①对战新产业项目的投资效益较低，尤其是“专精特新”领域由于市场太小，导致企业研发成本难以收回；在“卡脖子”领域，由于后发劣势，本土企业竞争力不足； ②对战新产业项目的投资没有相应的考核办法	①将战新产业的投入算作产出或利润贡献，或设立专门的考核办法； ②建议出台指导战新产业投资的产业目录	国资应对战新产业进行前瞻性布局，在产业起步阶段进行投资，依靠国企来完成技术突破

资料来源：根据调研记录整理。

三、对策和建议

(一) 投资布局战新产业梯队

在投资布局方面，上海应构建“前瞻布局—重点突破—创新引领—融合发展”的战新产业梯队。参照《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》，编制国有资本投资战新产业的指导目录。

1. 前瞻布局先导产业

面向未来 30 年超前谋划、主动布局，甄选代表前沿科技和产业变革方向的前导产业。加大国有资本在企业种子期的投资力度，前瞻性布局战新产业，弥补社会资本投资空白；持续加大科创投入力度，鼓励国资国企内部创新创业，试点以市场化方式孵化和投资战新产业内创项目，持续发挥国资的创新引领作用。进行战略性前瞻性布局是上海建立集成电路和生物医药产业高地的“上海经验”，在未来先导产业布局方面，仍需沿用此项经验，加大对新兴技术示范应用工程投资，加快推进未来产业的技术推广和应用。

2. 重点突破三大核心产业

发挥国有资本集中力量办大事的体制优势，重点突破“卡脖子”环节。建立上海国资国企间的战新产业投资联席委员会，负责沟通和协同战新产业投资项目，充分调动国有资源，形成资本合力，共担投资风险，拓宽应用场景，有效发挥国资协同效应。持续加大国资在三大核心产业“卡脖子”环节的投资力度，启动领军企业培育工程和领军人才培养计划，实现关键领域的重大突破，培育壮大新增长点、增长极。

3. 创新引领六大重点产业

发挥国企在六大重点产业领域的“链长”优势，围绕产业链创新升级进行投资布局。加大对产业链关键环节的投资，更加注重自主技术创新和自主品牌培育，提升技术创新对产业转型升级的支撑作用，持续发挥国企在六大重点产业的创新引领作用。投资工业转型提升工程，支持六大重点产业加快新技术研发、新产品推广，用创新持续引领支柱产业高质量发展。利用国有资本调动各类社会资源，开放创新，探索战新产业重点技术“揭榜挂帅”制度。构建企业技术需求张榜、揭榜平台，实现创新资源更广泛、更精准、更有效地配置。

4. 融合发展战新产业

通过投资促进产业间的融合发展，发挥国企在传统制造业和服务业的优势，促进战略新兴制造业与现代服务业的融合发展，有效发挥战新产业的动力引擎和杠杆效应，助力上海经济高质量发展。发挥国资国企的规模和信用优势，通过投资充分调动各类社会资本参与，通过多样化投资形式，协同创新，促进战新产业发展。发挥国资的资源、资本和产业优势，实现要素驱动、投资驱动和产业创新驱动深度融合，形成战新产业投资的国资协同效应。

(二) 试行投资绩效弹性考核机制

1. 进行“多层分类”绩效考核

将战新产业投资绩效考核从现行国企绩效考核体系中分离，实施战新产业投资专项分类考核。结合战新项目所处阶段进行再次分类，实施分阶段精准考核。以医药行业的新药研发为例，新药研发周期约为 15 年，分为实验室开发、申报临床、临床试验、申报生产和上市 5 个阶段，不同阶段的核心任务、资本需求、所需时间和成功概率各不相同。因此，应结合投资项目的行业特征、阶段特征，实施分类弹性考核机制。

2. 进行“多维指标”绩效考核

在绩效考核中增设投资力度指标和创新导向指标，用于支持国有资本对战新产业的投资和创新。根据项目所处阶段特征，弹性设置投资、创新和财务指标权重，导入期加大投资指标权重，成长期加大创新指标权重，成熟期加大财务指标权重。根据行业特征和发展阶段选择市场法、收益法、资产基础法等多样化方法，科学评估战新产业投资。

3. 进行“多个周期”绩效考核

构建战新产业投资中长期弹性考核机制，对战新项目进行“多个周期”绩效考核。尊重行业特点和阶段特征，授权国企根据投资项目实际情况划分周期阶段，并提供阶段性考核指标及依据，将其作为对该项目中长期考核的重要参考。构建国资国企投资战新产业的长效机制，设定长期投资比例，并将战新产业投资纳入中长期绩效考核的指标体系，前瞻性布局产业链关键节点。

(三) 建立和完善长效激励约束机制

1. 加大国有资本经营预算的支持力度

根据《上海市国资委关于增强国有企业技术创新能力的意见》文件精神，“每年在国资收益中安排不低于 30% 的资金，用于支持市属国有企业主业核心关键技术创新和能级提升”，加大国有企业对战新产业种子期投资和自主技术创新项目的投资力度，根据企业抗风险能力来制定相应比例。根据投资机会非线性特征和行业的阶段性特征，将年度考核放宽至多年期限考核，构建富有弹性的长效投资考核机制。探索建立上海国有企业法定代表人签署《创新使命责任书》制度，“一司一策”确定创新发展使命责任，并将其完成情况纳入任期经营业绩考核评价体系。

2. 采用灵活多样的中长期激励方式

鼓励采用灵活多样的中长期激励方式，激发战新产业专业技术人才和复合型人才创新潜能。借鉴张江经验，采取股权出售、分红激励、绩效奖励、增值权奖励，以及科技成果入股、创新项目收益提成等多种形式的中长期激励；加大科技骨干、创新团队及相关经营管理人员的创新激励力度，积极争取配套政策支持。针对战新产业的投资人才和团队，以利益共享、风险共担为原则，完善战新产业投资主体的激励约束机制，构建市场化的项目跟投机制和退出机制，让负责人、投资团队与投资项目成为利益共同体，解决中长期投资激励约束问题。

3. 构建包容审慎的容错机制

制定容错纠错机制实施细则，国有企业应针对战新产业投资项目特点，事前起草容错纠错事项，细化容错的情形和条件，作为未来该企业容错机制的重要参考。上海市国资委在参考、整合国有企业事前提交的容错情形和条件后，需出台具体明确的容错情景和条件，作为容错机制的“正面清单”，与追责制的“负面清单”有效区分，消除国有资本投资战新产业的顾虑。

(四) 构建良好的投资环境和保障体系

1. 深化战新产业投资领域的“放管服”改革

取消对战新产业投资项目的事前审核，改为由投资企业申报投资项目备案。构建多元化的监管机制。通过“放管服”改革，形成事前放权、事中事后监管，以国资委为监管主体、多种方式相结合的监管体系。事前放权即对国资投资战新产业项目的事前审核放权，包括减少事前审核事项和缩短审核流程，授权企业根据实际情况自下而上地提出考核体系、考核形式和考核周期。国

资委是事中事后监管的主体，可邀请业内专家共同议定企业及战新产业的绩效考核体系。建立国资投资战新产业的数字化监管平台，鼓励投资项目进行在线申报、审核和监管，通过数字化监管平台实现逐笔、逐项、逐个企业的实时数字化监管。

2. 加强战新产业人才队伍建设

战新产业对人才的依赖度高，国资国企亟须加强战新产业人才队伍建设。采用市场化的用人机制，吸引专业人才和团队。针对团队核心人员试点“首席”制，将技术首席、投资首席等作为领军人物重点培养，加大对首席的激励力度。梯度培养战新产业人才，将战新产业的专业技术、投资、管理型人才纳入“国资骐骥”创新人才阶梯，打造国资在战新产业的专业人才梯队。加大与一流高校、科研院所的合作，构建战新产业专业人才的联合培养机制，试点国有企业与高校相关学科高学历人才的双导师培养模式，培养人才后备军。

3. 加大金融、财税保障支持力度

发挥上海科创板的主场优势，精准匹配、对接科创板的产业导向，科学引导国资对战新产业投资的方向、节奏和力度。鼓励金融机构开发适应战新产业特点的金融产品和服务，构建保险等中长期资金投资战新产业的有效机制。加大战新产业企业的债券发行力度。支持国有创业投资基金、私募基金等投资战新产业。加大税收对战新产业的支持力度，可参照临港新片区的做法，对认定处于战新产业关键领域和核心环节的企业，自设立之日起5年内减按15%税率征收企业所得税。

4. 注重政策一致性和执行效果

目前，鼓励战新产业投资的政策条款分散在《关于扩大战略性新兴产业投资培育壮大新增长点增长极的指导意见》《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》《关于鼓励上海国有企业进一步实施创新驱动发展战略的指导意见》等文件中，企业贯彻文件精神要面对不同的主管部门。对于政策执行者来说，具有新老政策不衔接、部门间政策不协调等问题，导致一些国有企业存在政策理解不到位、不知道如何执行、观望、执行偏离等问题。上海市国资委应统合各类相关政策，针对国有资本加大战新产业投资力度出台专项政策或指导意见，以便政策更明确、更具体，从而有利于政策落地实施。

5. 营造良好的投资氛围

多部门应协同努力，积极做好政策咨询和宣传引导工作，通过搭建战新产业优质项目遴选赛、资源要素接洽会、高端论坛等形式加强交流合作，增强国企投资意愿和信心。适当引导舆论，宣扬国有资本投资科创公司的成功案例，打消科创公司的顾虑，实现科创公司创新链、国企产业链和国资价值链的融合发展。加大对战新产业中领军企业和领军人物的宣传力度，讲好国企领军故事。国企不仅有大国工匠，也有“双创”领军，从而激发更多潜能，形成良好的投资和创新氛围，营造鼓励创新、包容失败的社会文化环境。

参考文献：

[1]上海市人民政府办公厅.《上海市战略性新兴产业和先导产业发展“十四五”规划》[EB/OL].上海市发展和改革委员会官网, https://fgw.sh.gov.cn/sswghgy_zxghwb/20210824/57f92d7700494da5bb3e8acd44c65098.html.

[2]上海市统计局. 2018 上海统计年鉴[M]. 北京：中国统计出版社，2018.

[3]徐蒙. 超 25 万亿元，上海国资国企再上新台阶[EB/OL]. 上观新闻, <https://web.shobserver.com/news/detail?id=413009>.

[4]葛培健. 科创二十年“张江高科”1996-2016[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2017.

[5]陶岚. 张江高科: 构筑产业生态共生科创所能[EB/OL]. 搜狐号@爱集微 App, https://www.sohu.com/a/474215508_166680.

[6]王铮, 金琳. 国资领跑科创赛道[J]. 上海国资, 2020(6): 50-52.

[7]张亚军. 上海加强高端产业引领功能对标研究[J]. 科学发展, 2021(12): 27-35.