
关于上海发展总部型经济的几点思考

刘潇雨¹

(上海市经济信息中心 200050)

【摘要】: 在双循环新发展格局背景下，总部型经济的内涵和外延正在发生深刻变化，总部企业的发展重点有所升级。立足新发展阶段，发展总部型经济需更好把握总部企业的“数量和能级、国资和外资、引进和培育”三对关系。与此同时，围绕发展更高能级的总部经济，更加注重集聚、吸引、培育相结合，更加注重广度、高度、维度相统一，更加注重产业协同、创新驱动、要素配置相衔接，构建“大而强”“小而精”的总部经济生态系统。

【关键词】: 跨国公司地区总部 总部型经济 营商环境

一、总部型经济的内涵和外延正发生深刻变化

总部型经济指的是某区域由于特有的资源优势（优秀人才、软环境、信息等）吸引企业将总部在该区域集群布局，将生产制造基地布局在具有比较优势的其他地区，从而使企业价值链与区域资源实现最优空间耦合，由此实现企业自身和所在区域的经济效益最大化。

在双循环新发展格局下，发展总部型经济已经不局限于由“总部一制造基地”分离带来的经济效益，而是要通过发展总部型经济，促进城市产业结构优化升级、加快高端资源要素集聚，提升城市全球资源控制力和影响力。上海市“十四五”规划纲要明确提出，“发展具有全球影响力和控制力的总部型经济，着力培育吸引集聚多功能、高能级的国内外企业总部。”可见，上海总部型经济发展的方向将进一步深化调整。从总部范畴上看，跨国公司地区总部不再是发展总部型经济的首要关注点，国企总部、央企总部和新生代头部企业都将在总部型经济中发挥重要作用；从发展重点看，总部型经济不能再单纯追求总部企业落地，更要关注总部的功能、能级，全球影响力和资源配置能力，使其成为推动城市转型升级的新动力。

二、现阶段上海发展总部型经济要处理好“三对关系”

发展总部型经济是长期的、系统的工作，上海市在发展总部型经济的过程中，需要参照国内外先进城市发展总部型经济的经验，统筹考虑，处理好总部企业的“数量和能级、国资和外资、引进和培育”三对关系。

（一）数量和能级的关系

与世界发展总部型经济典型城市相比，上海市总部型经济数量、能级皆有一定差距。从跨国公司地区总部（以下简称“地区总部”）数量看，上海居中国大陆首位，但与新加坡、中国香港存在数量级差距。截至2020年底，上海累计引进地区总部771家，而新加坡超过4200家、东京超过2400家、中国香港1504家，北京不到200家。从地区总部能级看，目前只有90家公司在上海设立亚太总部，亚太总部占上海全部跨国公司地区总部企业的11.7%，而新加坡和中国香港该比例分别为33.3%和16.7%，且主要聚焦于金融、研发和商务服务业等。这些差距一方面来源于其他国家和地区天然区位优势的差异、极具竞争力的税收制度等短期难以借鉴的因素；另一方面，各国和地区在政府服务、软环境完善、政策制定等多方面主动采取一系列措施和手段，如新加

作者简介: 刘潇雨，上海市经济信息中心经济预测中心。

坡根据总部实际功能实施分类总部政策，对总部型经济的集聚与功能发挥起到了重要的推动作用。现阶段发展总部型经济，要加大力度吸引更高级别的总部，增强对资源的整合能力，充分带动上海产业链价值链升级，形成良好的总部经济生态体系。在发展总部经济的选择上做到有的放矢、集中资源，积极吸引具有控制中枢功能的企业与组织。

（二）国资和外资的关系

上海总部型经济的转型发展中，优质国资的参与必不可少。以央企、地方国企为主的国内优势企业来沪聚集、发展，已成为上海经济社会发展的重要推动力量之一。从国企数量看，上海市位于第一梯队。截至 2018 年底，上海国企共 358 家，数量仅次于北京（369 家）。从国企能级看，上海与北京差距明显。上海国企进入世界《财富》500 强的有 6 家，占上海国企总数 1.7%；而北京国企中进入世界《财富》500 强的有 50 家，占北京国企总数 13.6%。从产业布局看，上海地方国有企业总部经济中第三产业已占据绝对主导地位。

截至 2018 年，上海市属国企总部中第一产业占比 1.76%、营业总收入占比 0.33%，第二产业企业个数占比 21.01%、营业总收入占比 32.25%，第三产业企业个数占比 77.23%、营业总收入占比 67.41%。国资总部受地方国资委管理，由外省市迁入上海存在一定难度，现阶段上海应在大力吸收央企功能总部、运营中心、新上项目和地区总部上发力，充分发挥国资总部在推动产业升级、技术创新和市场供应保障等方面的重要作用。

（三）引进和培育的关系

在全国范围内来看，上海的民企不论是规模上还是品牌知名度上都需要进一步加强。根据 2020 年中华全国工商业联合会发布的中国民营企业 500 强榜单，进入该榜单的上海民企总部有 16 家，远不及浙江的 96 家和江苏的 90 家。上海市在引进民营内资骨干、培育新生代本土头部企业仍有一定的发展空间。

一是三角骨干企业有待进一步集聚。长三角内许多地方骨干企业随着发展壮大，已经出现了国际化、集团化的需求，上海市尤其陆家嘴汇聚了大量审计、会计和管理咨询、人力资本服务和法律服务的专业服务配套，十分契合长三角企业发展的趋势。但当前长三角地区的企业服务配套多为企业、园区层面的零星合作，在吸引长三角总部方面还未形成规模效应，一些适合在沪发展的投资、贸易结算、运营等功能未能引进。

二是新生代头部企业规模仍需强大。从数量看，根据 2020 胡润中国独角兽排行榜，上海上榜 47 家，位列中国大陆第二，仅次于北京（93 家）。但从体量看，上海独角兽平均估值不敌杭州、北京、深圳。杭州独角兽平均估值最高、达到 106.7 亿美元，上海 38.8 亿美元，不及杭州 2/5。分析原因，主要因为上海缺乏新生代巨型企业，而杭州拥有蚂蚁金服和菜鸟网络两大超级独角兽公司。

三是对本土企业向外扩张的支持力度有待加强。本土企业在走出去的过程中还缺少相应的资源整合平台，进行跨国并购的本土企业从国内金融机构获得贷款还比较困难，融资成本也较高。现阶段上海培育多元总部生态，要充分发挥长三角经济门户功能，采取开放型、市场化的手段加快长三角民营骨干企业的资源整合，促进地方骨干企业和新生代头部企业的发展，积极提升本土企业的国际竞争力。

三、现阶段上海发展总部型经济的对策建议

总部型经济是要素流动国际化、经济发展知识化、产业分工精细化的结果，具有集聚性、创新性、集约性、流量性等特点。进入新发展阶段，上海应立足国家战略需求，聚焦强化上海的“四大功能”，发展更高能级的总部型经济，更加注重集聚、吸引、培育相结合，更加注重广度、高度、维度相统一，更加注重产业协同、创新驱动、要素配置相衔接，构建“大而强”“小而精”

的总部型经济生态系统。

（一）强化上海总部型经济在新发展格局中的“窗口”定位

上海要把发展总部型经济作为更加重要的战略性举措，在落实“稳外资”的同时，助推央企、民企总部在上海逐步成长壮大、积极提升本土企业的国际竞争力，着力打造内资总部集聚地、外资企业引进来的枢纽、本土企业走出去的跳板，实现上海总部型经济在打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接中的“窗口”定位。

1.提升上海总部型经济在国内大循环中的节点功能

集聚国内总部的“强磁场”。聚焦国内 500 强企业，加强国企总部和民企总部的集聚培育，鼓励内资企业将其一级总部、地区总部、业务部门全球总部、研发中心等功能性机构设在上海，重点吸引具有实质管理决策协调能力的高能级内资总部，提升对国内产业的控制辐射能力。

2. 强化上海总部型经济在国内国际双循环中的链接功能

一是打造吸引跨国总部的“桥头堡”。面对全球环境新变化、产业革命新趋势和我国加快推进全面开放新格局，上海应立足国家战略需求，进一步加大高水平开放力度，继续在高端产业、服务业等领域吸引跨国公司地区总部集聚，并不断增强在母公司全球营运网络中的地位和话语权。

二是发展培育本土总部的“沃土地”。上海在离岸贸易、国际贸易方面相比海南仍然有领先优势，对于地方骨干型企业、重点民企，需要精准招商，引导实业型内资企业走出去、发展国际贸易。抓紧本土企业尤其是长三角优质企业业务整合以及开拓国际市场的需求，发挥上海专业服务业基础雄厚、人才丰富的优势，引导内资总部在上海搭建贸易平台、对外投资平台等金融类、营运类总部，助力长三角的内资企业做大做强。

（二）顺应趋势调整完善总部认定标准及政策，实施差异化支持

顺应当前总部型经济的功能化、服务化的趋势，建议在企业总部的认定上采取更加灵活的标准，实施差异化的优惠政策，增强优质服务业总部、功能性总部的集聚。

1. 综合考虑功能、产业进行差异化认定

一是在功能方面，可按照贸易、采购、营运、研发、结算来划分不同类别的总部，并针对不同类别总部制定不同的支持政策。贸易型总部的认定条件应强调销售额，并根据主营业务的不同（批发零售、国际贸易、物流仓储、平台交易）设立差异化的认定标准。采购型总部的认定条件应结合总部能级、母公司注册资本、销售额，根据不同能级（全球、亚太、中国）总部制定支持政策。结算型总部的认定条件应强调税收贡献，研发型总部的认定条件应强调知识产权数、研发经费比例、研发团队硕士以上人员占比、科研场所常驻上海等。

二是在产业方面，推进服务业核心领域开放总部认定。与全球领先城市相比，上海总部型经济差距最大的是服务业。建议加强对服务业总部、尤其是金融业总部的认定，充分调研、梳理各类服务业总部的运营特征及政策诉求，出台具有行业特色的认定标准，加大扶持力度。

2.针对不同类型总部提供针对性制度供给

一是针对不同功能的总部破解制约瓶颈。贸易型总部应在资金使用自由度和便利度、贸易和物流便利度、专业化配套服务方面给予重点支持。采购型总部应在货物进出口、无纸化报关、一站式通关、国际贸易单一窗口等方面给予重点支持。结算型总部应重点关注外汇资金池、人民币资金池、离岸转手买卖的支持政策，缩小与国际通行做法的差距。营运型总部应在投资便利度、配套保障方面给予重点支持。研发型总部应在资金、场地、人才等方面给予重点支持。同时，对不同总部企业实行不同比例、不同时间长度的优惠政策，提高政策的针对性和灵活性。

二是政策设计向在地类总部有所倾斜。可借鉴临港经验，重点扶持工商注册地、实际经营地和财税户管地均在上海的总部企业，进一步提高总部型经济的“根植性”。同时，系统对接各个运营主体，排查在上海办公和生产的规上企业，重点排查非上海注册的规上企业，跟踪并强化相关服务支撑和政策对接，引导企业上海提升功能、注册落税。三是顺应行业趋势，适时调整扶持范畴。如在总部人才支持领域，结合当前总部在员工激励进行期权池安排的通行方法，对于创业者的分工以及上市退出的收入都纳入个税扶持范畴。

（三）统筹考虑、前瞻谋划，建立全生命周期扶持机制

综合考虑总部企业不同发展阶段，建立覆盖开办、能级提升和效应发挥全生命周期的政策扶持机制。

1. 完善对总部型企业落户发展支持

一是加强开办支持。对经认定的总部机构，提供开办等方面的资助。对租赁自用办公用房的，根据实际租赁面积和租赁价格，给予一定资金补助。

二是适当延长高成长性总部的扶持时间。初创型人才企业更需要政府延长赛道，助力企业实现爆发式成长、跨越式发展。建议上海在高成长性企业三年培育期满后，对符合区域产业导向、具备高成长性潜力的人才项目进关于上海发展总部型经济的几点思考行再三年接力性扶持，提供用地、资金、人才等方面的支持和优质服务。三是综合考虑总部机构的整体贡献，定期给予奖励。针对总部企业带来的科技创新、促进就业、节能减排、社会诚信和安全生产等因素，每年评选优秀案例，对获选的总部给予一定奖励。

2. 加强对总部能级提升的支持

一是支持总部企业提升能级。对总部机构实现性质提升，如由中国区总部到亚太区总部、全球总部的，给予一定财政奖励。二是支持总部企业拓展功能。对于原有总部引进新功能（如新的产业板块、新的职能）开展认定，每次功能拓展可给予一定的财政奖励。

（四）充分发挥总部型经济的三大效应

加大力度吸引更多高级别的总部企业，增强对产业资源的整合能力，充分带动产业价值链的升级，形成良好的总部经济生态体系。

1. 精准招商、以商引商，提高总部型经济产业带动效应

一是发展总部型经济的选择上应该做到有的放矢。集中资源积极吸引总部型经济中具有控制中枢功能的企业与组织，加强对国内优势企业投资趋势的研究，跟踪分析国内外有关行业龙头企业的发展动态；梳理各类头部企业榜单，将有意向在上海市投资的国内外优势企业列入总部经济重点招商目录，积极跟进招商工作，同时，充分发挥其总部在国际同行业中的影响和地位，通

过它们扩大上海市已有企业总部的对外影响，开展“以商引商”，吸引更多优势企业的集聚。

二是加强总部企业的配套商务服务集聚。总部型经济的发展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、中介组织及商务服务等方面具有较高的诉求，上海应针对这些总部企业的需求采取相应的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型经济生态系统。

2. 创新工作机制，放大总部型经济的创新溢出效应

一是促进跨国公司跨境研发便利化。争取在特定区域内统筹推进研发用品进出境管理改革的自主权；以跨国公司研发中心先行试点“白名单”+告知承诺+属地延伸的管理模式，由海关对进出口试验用材料实施风险分类的目录清单管理，对高频微量的研发用品探索实行额度总量控制和单耗比例管理，促进研发试验用物质进出口便利化。

二是吸引先进制造业大项目落地。鼓励外资投资先进制造业，以临港汽车产业集聚区为依托，吸引世界知名外资汽车企业建设研发中心及高端整车项目，支持高性能电机、电池、电控等核心部件配套项目落地。支持航空产业对外合作开放，吸引航空发动机总装、机载系统和关键零部件外资项目落地，提高总部企业在先进制造业国际标准制定中的参与度。

三是加强本土企业与外资企业的技术交流。通过各种有效的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土企业、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，积极支持本土企业成为高水平总部企业的供应商或服务商，提高总部型经济的溢出效应。

四是推行跨国公司知识产权保护直通车制度，加大知识产权保护力度。加强知识产权对外合作机制建设，建立知识产权侵权查处快速反应机制，制定互联网、电子商务、大数据等领域的知识产权保护规范。推进知识产权综合管理改革，逐步建立跨区域、跨部门的知识产权案件移送、信息通报、配合调查机制。

3. 优化营商环境，强化总部型经济的社会资源效应

一是推动产业发展与城市功能提升相互协调，实现产城融合。在海关特殊监管区域政策及规划允许范围内，优化提升物业档次，灵活配置物业空间资源，为入驻企业及人才创造有温度的国际化环境氛围，打造人性化、景观化、适度休闲化、具有文化氛围的工业社区，营造内部舒适氛围，激发园区活力与创造力。积极推进同“三高区域”“森兰区域”的产城融合联动发展，通过大项目落地与人才集聚带动周边配套发展需求，融合创新元素、资源与现代城市社区概念，打破老工业园区的传统形象，打造具有区域产业特色的人文社区，实现区内工作与生活的互补共生，实现“产、城、人文”有机交融的新产业生态圈。

二是提高要素流动自由度。资金方面，以跨国公司地区总部为试点，拓展自由贸易账户功能，争取将自由贸易账户等同于境外账户管理，在风险可控前提下提高使用自由度。人才方面，推进总部人才出入境便利化。借鉴北京经验，对总部企业的外籍人员需在沪常住的，在提供《外国人就业证》或《外国专家证》等相关证明材料后，相应外籍人员可申请3-5年居留许可；外籍高层次人才优先申办永久居留。

参考文献:

[1]赵弘. 总部经济新论：城市转型升级的新动力[M]. 南京：东南大学出版社, 2014.

[2]余典范. 总部经济与上海产业转型升级的对接研究[M]. 上海:格致出版社, 2015.

[3]赵弘.北京建设世界高端企业总部之都研究[M],北京:知识产权出版社,2012.

[4]潘素昆.北京总部经济发展与提升利用外资水平研究[M].北京:经济科学出版社,2017.

[5]李锋,陆丽萍.新形势下上海应进一步吸引跨国公司地区总部集聚和提升能级[J].科学发展,2019(6):35-47.

[6]张武晴.上海构建国际一流总部经济生态圈的关键及建议[J].科学发展,2020(7):16-22.