
上海推动“专精特新”中小企业高质量发展的政策建议¹

崔园园¹ 张云伟¹ 余青原² 张 靓¹

(1. 上海发展战略研究所 200032 ;

2. 华东师范大学 上海 200062)

【摘要】：上海“专精特新”中小企业培育政策已进入全面推进和质量提升阶段，形成了“市区联动、评核互促、梯队培育、多策并举”的长效化、系统化政策服务体系，有效推动了“专精特新”中小企业的量质齐升。未来，上海将进一步立足于中小企业核心竞争力大幅提升的发展目标，加大奖补力度，优化分类培育策略，支持重点产业链打造大中小企业融通服务平台，加快推动“专精特新”中小企业高质量发展。

【关键词】：专精特新 中小企业 高质量发展

【中图分类号】：F127. 51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 - 1309(2023) 05 - 0023 - 008

一、上海“专精特新”中小企业政策实施背景与推进历程

(一) “专精特新”是全球制造业领先国家培育中小企业的重要方向

早在我国“专精特新”中小企业概念被广泛接受之前，德国、美国、日本、韩国等制造业领先国家就根据本国中小企业发展形势提出优质中小企业的差异化概念，并实施相应的培育政策和配套措施。例如，德国管理学家赫尔曼·西蒙基于德国中小企业的调研经验提出“隐形冠军”(Hidden Champions)的概念，即在某个不为大众熟知的领域具有领先优势的中小企业。美国“利基企业”是指在细分市场上具备优势的中小企业。日本从2013年起开始评选“全球高利基企业”(Global Niche Top)，即专门从事细分领域业务、服务缝隙市场，在国际市场上具备竞争优势的一流企业。韩国于2011年启动“强小企业”培育战略。“强小企业”是指在中小型的中坚企业中，在经营领域内具有强大竞争力，且在国内以及世界范围具有引领市场潜力的企业。虽然德国的“隐形冠军”企业、美国的“利基企业”、日本的“全球高利基企业”、韩国的“强小企业”在概念和定义标准上各有侧重，但是这些企业均是深耕某一细分领域，拥有高度专业化的生产和研发能力并形成核心竞争力，与产业链相关企业建立长期合作关系，保持较高的盈利能力和较大市场成长空间的优秀中小企业。世界制造业领先国家的发展经验表明，中小企业向“专精特新”方向培育和发展，能够有效促进国家和地区巩固产业链竞争力、确保供应链长期安全、保持行业持续创新力。

(二) 我国“专精特新”中小企业培育已形成梯度化、链条式政策体系

¹ **【作者简介】**：崔园园，工学博士，上海发展战略研究所助理研究员。张云伟，理学博士，上海发展战略研究所高级经济师。余青原，华东师范大学社会发展学院硕士研究生。张靓，上海发展战略研究所助理研究员。

在“科技自立自强”的时代大背景下，“制造强国”“自主可控”成为我国制造业发展的主旋律。打造一批专业化、精细化、特色化、新颖化的“专精特新”中小企业是我国积极应对全球贸易保护主义和中美贸易摩擦等外部诸多不确定性，增强产业链韧性、实现科技自立自强的重要战略。为此，我国持续深入推进“专精特新”中小企业培育政策，不断更新“专精特新”中小企业的评价标准，推动“专精特新”中小企业从单一政策向梯度化政策体系转变，从点上支持到支持体系不断完善，政策范围从中央引领到各省市全面铺开，有效促进了“专精特新”中小企业的高质量发展，为我国提升产业链供应链稳定性和竞争力、构建“双循环”新发展格局储备了良好的产业和科技资源。一是“专精特新”中小企业的发展目标从“提量”向“质量齐升”转变；二是政策培育从点上支持向系统化转变；三是政策的集群式培育特征愈加显著；四是政策的部门联动更加紧密；五是全国各省市纷纷出台“专精特新”中小企业培育政策。

(三)上海“专精特新”中小企业培育政策已步入全面推进期

上海“专精特新”中小企业培育政策起步早、延续性强，为优质中小企业的梯队型培育提供了良好的支撑。经过培育起步期、优化调整期、质量提升期的持续性培育，上海已培育出一大批专注细分市场、创新能力强、掌握关键核心技术的“专精特新”中小企业，每年新增的“专精特新”中小企业数量如图1所示。

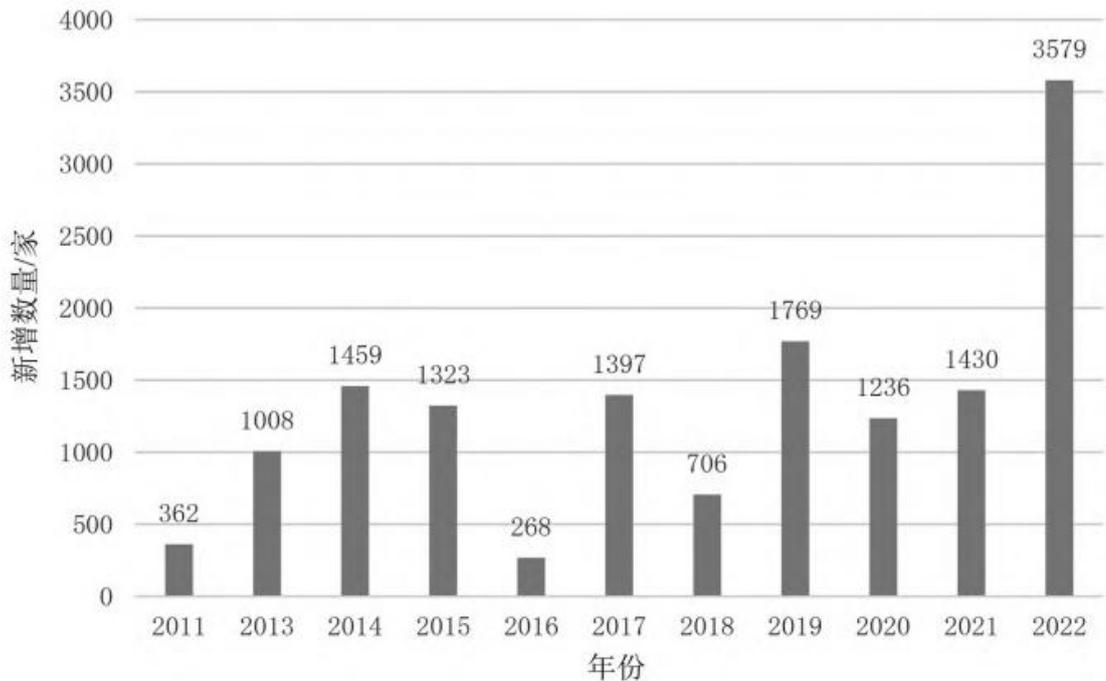


图1 2011—2022年上海“专精特新”中小企业新增数量

资料来源:根据上海市经信委历年公布的上海“专精特新”中小企业名单整理。

1. 培育起步期(2010—2014年)

上海率先谋划“专精特新”中小企业的培育目标，积极建立“专精特新”中小企业运行监测制度，实施“专精特新”中小企业培育工程，明确“专精特新”中小企业试行标准，开展“专精特新”中小企业遴选和发布工作，为上海中小企业向“专精特新”方向发展提供政策指引和系统性服务支撑，同时也为全国“专精特新”中小企业提供引领示范性培育样板。

2. 优化调整期(2015—2017年)

随着对“专精特新”中小企业培育力度的不断加大，上海相应的培育政策也在不断优化调整，主要体现在出台“专精特新”中小企业系统化政策支持体系，以及对“专精特新”中小企业的认定标准、资格有效期作出适应性优化和调整。

3. 全面推进期(2018年至今)

以2018年工信部启动专精特新“小巨人”工作为标志，上海“专精特新”中小企业培育政策进入全面推进和质量提升阶段。在此阶段，上海“专精特新”中小企业的培育质量不断提升，并逐步形成创新型中小企业—“专精特新”中小企业—专精特新“小巨人”企业的优质中小企业梯度培育政策体系，各区也纷纷出台直接促进“专精特新”企业发展的相关政策。

一是上海“专精特新”中小企业质量不断提升。自2018年起，上海积极响应工信部启动国家级专精特新“小巨人”企业的培育工作。当前，上海已培育出507家专精特新“小巨人”企业，占全国总量的5.6%。2021年，在中央财政安排的100亿元奖励资金、支持1000余家国家级专精特新“小巨人”企业里，首批获得资助的782家企业中，上海有44家企业入围。

二是上海“专精特新”中小企业梯度培育政策体系逐步形成。《上海市促进中小企业发展条例》已由上海市人大常委会于2020年6月18日修订通过并施行。该条例强调市、区政府应当引导中小企业向专业化、精细化、特色化、新颖化方向发展，因地制宜聚焦主业并加快转型升级，提升中小企业在细分市场领域的竞争力，支持中小企业做优做强，培育更多具有行业领先地位、拥有核心竞争力的企业。2021年出台的《上海市“十四五”促进中小企业发展规划》明确要求在“十四五”期间，努力推动培育5万家创新型中小企业、5000家“专精特新”中小企业、300家专精特新“小巨人”企业。2022年11月，《上海市优质中小企业梯度培育管理实施细则》发布，该实施细则明确了创新型中小企业、“专精特新”中小企业、专精特新“小巨人”企业的评价和认定标准、动态管理以及培育扶持的政策规定。上海市经信委发布《关于组织开展2022年创新型中小企业评价、专精特新中小企业认定和复核工作的通知》。至此，上海“专精特新”中小企业梯度培育政策体系基本形成。

三是上海“专精特新”中小企业培育政策不断优化完善。根据“专精特新”中小企业的发展特点、上海重点产业发展方向和外部环境的不断变化，上海对“专精特新”中小企业的认定标准和扶持政策也在不断优化和完善。例如，为了更好地推动上海“3+6”重点产业体系发展，2021年上海市经信委发布《关于组织推荐2021年度“专精特新”企业的通知》，对于“专精特新”中小企业的基本条件增加了“符合本市城市战略定位和产业发展政策，优先支持‘3+6’重点产业体系”的规定。为更好地服务“专精特新”中小企业的长期发展，自2021年起，“专精特新”中小企业资格有效期从2年延长为3年。随着上海“专精特新”中小企业数量的不断增加，关于“专精特新”中小企业的认定标准更加严格，对于认定条件的量化指标逐步增多。自2021年起，关于研发投入的要求从专项条件调整为基本条件，且具体要求调整为“近2年研发经费支出占营业收入的比例不低于3%”。在专项条件中，专业化标准调整为“上年度主营业务收入占营业收入达70%以上，在行业细分市场领域内处于全市前3位或全国前10位；近2年营业收入或净利润的平均增长率达到5%以上”。在新颖化的要求中，对企业的估值和融资能力列明数量指标，具体为“近2年内新增股权融资额(实缴)累计超过2000万元”。

四是区级“专精特新”中小企业政策文件纷纷出台。早在2017年，徐汇区就出台《关于加快徐汇区现代服务业高端化集群化国际化发展的扶持意见》，提出支持“专精特新”中小企业发展，对获得市级“专精特新”中小企业专项扶持的企业，给予最高不超过20万元的一次性补贴。2019年以后，上海各区以稳增长、推动产业高质量发展、支持实体经济提质增效、打响制造品牌、优化企业服务能力、支持中小企业创新发展等为重点，出台针对“专精特新”中小企业的扶持政策。浦东、黄浦、闵行、杨浦、松江等区以“专精特新”中小企业培育为出发点，出台相应支持政策及实施细则。临港新片区发布《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区支持“专精特新”企业的若干措施》，以更高标准、更大力度、更系统化的政策措施促进“专精特新”中小企业的培育和创新发展的。

二、上海“专精特新”中小企业的发展成效与特征

(一) 总体规模位于全国前列，但数量领先优势有所减弱

上海“专精特新”中小企业培育工作起步早，企业数量一直稳居全国前列。但是随着北京、山东、浙江、广东等省市不断加大“专精特新”中小企业培育力度，上海“专精特新”中小企业的绝对数量优势有所减弱。以专精特新“小巨人”企业和制造业单项冠军为例，2022年工信部认定的8997家专精特新“小巨人”企业中，上海有507家，在全国列第6位，少于浙江(1073家)、广东(877家)、山东(764家)、江苏(710家)和北京(591家)(图2)。上海获工信部认定的制造业单项冠军(包括单项冠军示范企业、单项冠军培育企业和单项冠军产品)有32家，在全国列第7位，少于山东(147家)、浙江(146家)、江苏(122家)、广东(83家)、北京(42家)、福建(35家)。

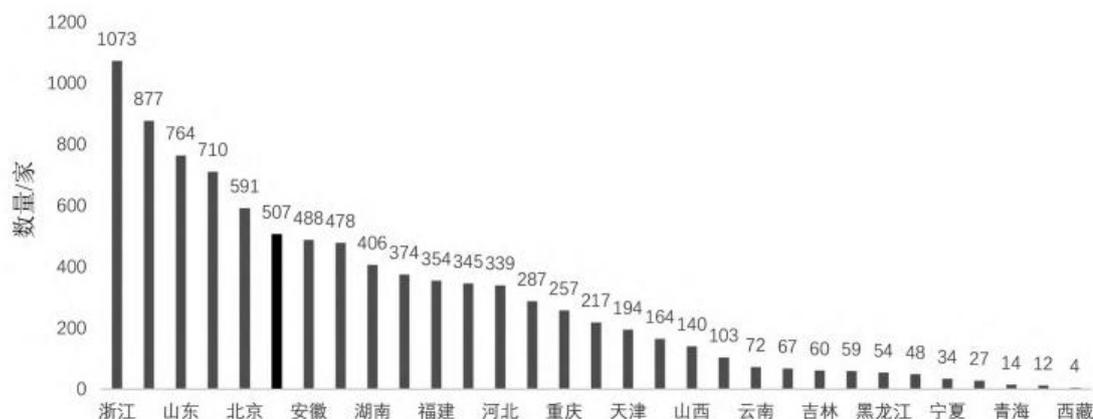


图2 2022年全国各省市国家级专精特新“小巨人”企业数量

资料来源:根据工信部发布的4批国家级专精特新“小巨人”企业名单整理。

(二) 创新能力远高于全国平均水平，但仍有提升空间

2022年上海专精特新“小巨人”企业户均有效发明专利拥有量为23.22件，高于全国平均水平(15.89件)，但少于北京(24.08件)和江苏(23.56件)。2022年公示的国家第4批4357家专精特新“小巨人”企业中，上海专精特新“小巨人”企业户均专利申请量约为116件，高于全国平均水平(97件)，但少于苏州(156件)和深圳(119件)。

(三) 行业分布集中于战略性新兴产业，且集中度有所提升

上海“专精特新”中小企业主要分布在战略性新兴产业。上海507家专精特新“小巨人”企业所在产业中，新一代信息技术产业占比25%，高端装备制造业占比23%，新材料占比18%。同时，上海新一代信息技术类企业数量增幅最明显，在第3批和第4批国家级专精特新“小巨人”企业中分别增加了44家和72家企业；节能环保和新材料类企业在第4批次中发展迅猛，分别增加21家和53家，相比第3批次分别增长250%和141%。

(四) 郊区较市区“专精特新”中小企业数量多、增幅大，制造业企业偏多

上海“专精特新”中小企业的区域分布基本反映了上海产业分布特征，总体呈现郊区分布数量多、增幅大、制造业企业偏多，市区总体数量少、增幅小、服务业企业偏多的分布态势(表1)。郊区除崇明区、宝山区外，各区专精特新“小巨人”企业数量均在20家以上，松江区和嘉定区超过60家；除崇明区外，第4批次专精特新“小巨人”企业均超过10家；郊区的专精特新

“小巨人”企业中，装备制造、新材料、新能源与智能网联汽车以及节能环保产业占比较大。市区近半数区专精特新“小巨人”企业数量少于10家，第4批次新增专精特新“小巨人”企业少于10家，其中新一代信息技术和生物医药产业企业占比较大。

表1 上海各区专精特新“小巨人”企业数量分布

单位：家

所在区	前3批企业数量	第4批企业数量	4批次企业总数	所在区	前3批企业数量	第4批企业数量	4批次企业总数
浦东新区	64	55	119	闵行区	36	29	65
嘉定区	32	38	70	杨浦区	16	7	23
松江区	39	30	69	徐汇区	8	11	19
金山区	23	18	41	长宁区	8	2	10
青浦区	12	20	32	普陀区	4	4	8
奉贤区	8	14	22	静安区	3	2	5
宝山区	3	13	16	虹口区	3	0	3
崇明区	1	1	2	黄浦区	2	1	3

三、国内各省市推动“专精特新”中小企业高质量发展的经验借鉴

(一) 高强度推动“专精特新”中小企业引进和发展壮大

1. 对于首次认定的“专精特新”中小企业给予较高的财政奖励补贴

南京、杭州、珠海、北京市大兴区等地对新认定的国家级专精特新“小巨人”企业给予最高100万元奖补；济南、广州市黄埔区、深圳市罗湖区等地奖励200万元；嘉兴市秀洲区奖励高达300万元。相较之下，上海除浦东新区、嘉定区最高奖励100万元外，各区对首次认定为国家级专精特新“小巨人”企业的一次性奖励为20万~60万元不等(表2)，财政奖补资金相对较少。

2. 突出企业注册落户，重视对新迁入“专精特新”中小企业的奖助

广州市黄埔区、花都区 and 北京市通州区等地发布的政策明确指出，对于从外地迁入的“专精特新”中小企业，根据迁入时已取得的认定标准给予奖励和补助。上海仅浦东、闵行两区将新迁入的“专精特新”中小企业视作首次评定并给予相应的财政奖补。

3. 鼓励成长突破，促进“专精特新”中小企业成长壮大

北京市通州区对于成长性良好的“专精特新”中小企业最高给予 600 万元奖励。广州市花都区对年营业收入首次突破 10 亿元和 20 亿元的“专精特新”中小企业，分别最高给予 50 万元和 100 万元的成长突破奖励。广州市黄埔区和广州经济技术开发区对现有专精特新“小巨人”企业实施增资扩产项目，一次性最高可给予 200 万元扶持；对国家级专精特新“小巨人”企业新建重大产业项目，按项目固定资产投资总额给予 500 万~1 亿元扶持。相较之下，上海鼓励“专精特新”中小企业成长多采用发放服务券等形式，且资金支持力度较小。根据《上海市中小企业发展专项资金管理办法》2023 年财政政策绩效目标，上海以成长券形式支持中小企业“小升规、规转强”，支持其采购数字化管理、技术创新、法律咨询、检验检测等服务，市级给予最高不超过 50 万元券值奖励，并鼓励各区配套支持。临港新片区对通过引进关键技术和设备等途径提高自主创新能力且符合一定条件的“专精特新”企业，给予其项目投资额最高 20% 的资助，单个项目资助额最高不超过 100 万元。

表 2 上海各区对国家级专精特新“小巨人”奖补资金对比

单位：万元

所在区	国家级		市级		区级	
	首次评定奖励	复核通过奖励	首次评定奖励	复核通过奖励	首次评定奖励	复核通过奖励
浦东新区	≤100(按照上一年度研发费加计扣除额的 10% 给予资助)	—	≤25(按照上一年度研发费加计扣除额的 10% 给予资助)	—	—	—
黄浦区	40	20	20	10	—	—
徐汇区	—	—	≤20	—	—	—
闵行区	50	—	20	5	5	—
长宁区	—	—	10	5	3	1
静安区	≤150	—	—	—	—	—

虹口区	50	25	10	5	—	—
杨浦区	20	—	—	—	—	—
宝山区	—	—	20	—	10	—
普陀区	50	—	10	5	—	—
松江区	40	—	20	—	10	—
嘉定区	100	—	30	—	—	—
青浦区	—	—	5	1	—	—
奉贤区	50	—	10	—	30	—
金山区	60	—	10	—	—	—
崇明区	50	—	10	—	5	—

资料来源：根据上海各区官网政策文件整理。

4. 加大企业上市扶持力度，鼓励“专精特新”中小企业做强做优

北京市通州区、广州市黄埔区、杭州对成功在国内外主要交易所上市的“专精特新”中小企业分别给予最高1000万元、800万元、300万元的上市补贴或奖励。相较之下，上海对“专精特新”中小企业上市的奖励金额较小。根据《上海市中小企业发展专项资金管理办法》，上海对中小企业改制上市培育项目采取奖励的方式，奖励金额不超过50万元。杨浦区对在上交所主板、科创板或深交所主板、创业板，以及境外公开发行股票的国家级专精特新“小巨人”企业，给予一次性20万元的资助。

(二) 多形式鼓励“专精特新”中小企业创新发展

1. 设置动态化指标，鼓励“专精特新”中小企业加大研发投入力度

北京市通州区对于企业年度研发费用同比增长超过20%，且上两年度的研发费用占企业营业收入比例均不低于3%的“专精特新”中小企业，按照超出部分的30%给予资金奖励，每家企业每年最高支持300万元。上海大多采用创新创业成本补贴等较为静态的方式，鼓励“专精特新”中小企业增加研发投入。例如，临港新片区针对“专精特新”中小企业，按照年度发生的创新创业成本，两年内每年给予最高不超过15万元的资助。杨浦区对近3年研发经费支出占营业收入比重不低于3%的“专精特新”中小企业，给予一次性5万元的资助，但未对比重超出3%的部分制定激励性政策。

2. 注重与龙头企业协同，鼓励“专精特新”中小企业联合攻坚“卡脖子”技术

北京围绕龙头企业薄弱环节，组织“专精特新”中小企业开展揭榜攻关和样机研发，根据项目投入最高给予5000万元支持。深圳鼓励龙头企业联合“专精特新”中小企业建设制造业创新中心，共同申报实施各类技术创新项目。上海不断创新联合攻关机制，组织开展科技攻关“揭榜挂帅”项目，鼓励大中小企业创新联合体建设，但是针对“专精特新”中小企业与龙头企业联合攻关的专项支持政策较少。

3. 鼓励“专精特新”中小企业开展国际协同创新

浙江鼓励企业通过并购或自建方式在海外设立研发机构，研发投入总金额高于1000万元的，按核定研发投入的5%给予最高不超过500万元的一次性奖励。当前，上海仅临港新片区针对“专精特新”中小企业有此规定，且最高资助金额不超过200万元。

(三) 多维度引导“专精特新”中小企业融入产业生态链

1. 强调产业链互动，鼓励“专精特新”中小企业与“链主”企业常态化对接

广州市黄埔区依托工信部大中小融通特色载体，聚焦新材料、电子信息、汽车产业等三大支柱产业打造融通服务平台，带动产业链上超1000家中小企业精细化协作。浙江依托“产业一链通”平台，引导“专精特新”中小企业与产业链龙头企业、“链主”企业协同制造，推荐参与重点产品和工艺一条龙应用。山东常态化组织“链主”企业与上下游中小企业对接活动，强化“链主”企业牵头、中小企业强链补链主力军作用。上海建设“张江大中小企业融通发展联盟”，引导和鼓励“专精特新”中小企业与大企业、企业研发中心、科研院所创新互动，但是产业导向亟待向“3+6”重点产业体系聚焦，组织机制亟待向长期化、常态化推进。

2. 创新土地供应模式，为“专精特新”中小企业产业链互动提供空间条件

广州根据企业规模特点，全国首创向“专精特新”中小企业供应小面积工业用地，支持“专精特新”中小企业建设的工业用房分割转让给产业链合作伙伴企业，这有利于上下游企业集聚和协同发展，形成纵向的产业生态链结构。同时，还鼓励新型产业用房和工业用房分割转让给各类“专精特新”中小企业，形成横向的产业生态集群格局。产业用房最小分割单元为500平方米，符合鼓励条件的还可以进一步降低到400平方米。上海关于工业用地分割的政策创新已有所突破，《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则(2020版)》第二十二条指出，产业项目类工业用地节余部分，可分割转让给园区平台或经产业准入的项目，但对工业用地分割出让的前置条件尚无明确规定，整体园区满足条件、单个企业满足条件即可办理产证等操作性规定仍较缺乏。

四、上海进一步推动“专精特新”中小企业高质量发展的政策建议

(一) 加大财政奖补力度，优化奖补方式

1. 对于新认定和新迁入的“专精特新”中小企业适当提高财政奖补力度

加大财政投入，对于新认定和新迁入的区级、市级“专精特新”中小企业、国家级专精特新“小巨人”企业和制造业单项冠军，进一步提高补贴力度，并明确奖补流程，提升企业的政策获得感。

2. 细化成长性、阶梯化政策奖补体系

针对企业不同成长阶段，细化和完善“专精特新”中小企业从孵化培育到成长阶段的阶梯式成长突破奖补政策，加快推动“专精特新”中小企业梯队式培育 and 高质量发展。

3. 加大“专精特新”中小企业上市奖励力度，并不断优化上市服务体系

一方面，适度加大对“专精特新”中小企业的上市奖励力度，并针对处于不同上市准备阶段的企业提供精准化服务；另一方面，结合“专精特新”中小企业上市需求和特征，与北交所共建在地化服务平台，为“专精特新”中小企业提供更多上市机遇。

(二) 强化龙头企业创新引领，优化创新支持政策

1. 研究出台鼓励企业提高创新投入的动态化支持政策

一方面，结合研发投入水平，出台阶梯式奖励补贴政策；另一方面，强化对企业创新投入增加率的动态化考核，强化对于企业增加创新投入的支持。

2. 鼓励龙头企业为“专精特新”中小企业提供更多联合攻关的平台和机会

支持“专精特新”中小企业利用“揭榜挂帅”平台，密切与强校强院强所强企的合作，聚焦集成电路、生物医药、人工智能等新兴产业，参与市级科技重大专项攻关项目。

3. 鼓励“专精特新”中小企业开展国际协同创新

向上海全域复制推广临港新片区支持“专精特新”中小企业设立海外技术转移中心、海外研发中心、海外创新中心，支持开展国际技术转移和跨境创新合作业务的政策做法，并鼓励上海各区酌情加大资助力度。

(三) 鼓励“专精特新”中小企业深度融入重点产业链

1. 支持重点产业链打造大中小企业融通服务平台

一是聚焦“3+6”重点产业体系，在每条产业链上梳理重点“专精特新”中小企业，建立龙头企业培育库，并支持龙头企业实施高端并购重组、强强联合，加速产业链关键资源整合。二是以张江高新区核心园、金桥经济技术开发区大中小企业融通载体为抓手，面向重点产业链上“专精特新”中小企业的优势领域，打造有较强针对性的融通服务平台，构筑重点产业链“专精特新”中小企业协作生态体系。三是常态化举办“链主”企业与“专精特新”中小企业的对接活动。

2. 创新“专精特新”中小企业土地供应模式

进一步细化《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则(2020版)》中关于“优化节余土地分割转让”的可操作性流程，优先为“专精特新”中小企业提供“合尺寸”的小面积土地，着力解决“专精特新”中小企业的发展空间焦虑。

参考文献

[1] 陈贇. 我国“专精特新”政策实施情况分析[J]. 科学发展, 2022(6):21-28.

-
- [2] 敦帅. 上海培育“专精特新”中小企业：政策演进、经验总结与未来走向[J]. 上海质量, 2022(6):24-26.
- [3] 姜晓凌, 陶婷婷, 骆山鹰. 提高赋能精度, 加大对“专精特新”企业孵化培育[N]. 上海科技报, 2022-01-21.
- [4] 马骏. 提升上海“专精特新”中小企业国际竞争力的对策研究[J]. 科学发展, 2017(4):21-28.
- [5] 黄协. 上海专精特新企业发展经验探究[R]. 城市产业动力研究院, 2023.
- [6] 杜小坚, 杜弘禹, 黄春明. 高质量培育“专精特新”中小企业新思路[J]. 开放导报, 2022(6):57-62.
- [7] 邬爱其, 史煜筠. 专业制胜：中小企业专精特新成长之路[M]. 杭州：浙江大学出版社, 2022.
- [8] 朱宏任. 迈步中国式现代化道路努力建设世界一流企业[J]. 企业管理, 2023(1):6-12.
- [9] 胡海峰, 窦斌. 产业链安全视角下专精特新企业培育的现状、挑战与对策[J]. 中州学刊, 2023(2):31-36.
- [10] 谢菁. 我国“专精特新”企业支持政策的现状、不足与优化建议[J]. 科技管理研究, 2023(3):44-52.