

上海吸引全球专业服务机构的问题与对策

汪传江¹

(上海师范大学 200233)

【摘要】:上海要紧紧抓住国家建设服务扩大开放综合试点城市的重大机遇,充分发挥上海自贸试验区的特殊性与政策空间,打通制度障碍和进入壁垒,探索法律服务领域的扩大开放,继续放宽其他专业服务领域的限制和认证条件,试点建立专业服务国际联合体,放宽专业服务人才执业资质认可,支持境外专业服务人士考取我国相应执业资格并在沪注册执业,增强吸引全球专业服务机构的能级。

【关键词】:专业服务业 全球专业服务机构 全球资源配置

【中图分类号】:F125.4 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2022)11-0039-009

全球专业服务机构作为全球资源配置的参与者和推动者,是提升城市全球资源配置功能的重要支撑。全球专业服务机构的集聚度是体现城市全球枢纽和节点地位的重要指标。上海要强化全球资源配置功能,打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接,必须吸引全球专业服务机构大量集聚。因此,如何调整与优化相关政策、吸引全球专业服务机构集聚、提升上海的专业服务能力,对于做优做强“五型经济”中的“服务型经济”和“总部型经济”,提升上海配置全球资源能力,落实中央赋予上海的使命与任务,具有重要现实意义。

一、专业服务机构的内涵、特征与趋势

(一)专业服务机构的内涵

1. 专业服务业

专业服务业属于现代服务业的重要组成部分,其中的很大一部分并非直接面向消费者,而是为生产性企业提供相关配套服务,即所谓的生产性服务业。生产性服务业,依附于制造业企业或者其他企业而存在,贯穿于企业生产的上游、中游和下游诸环节中,以人力资本和知识资本作为主要投入品,把日益专业化的人力资本和知识资本引进制造业,是第二、第三产业加速融合的关键环节。专业服务业中的生产性服务业,在促进全球价值链分工细化与知识溢出中发挥了重要作用,也是决定城市产业整体发展水平与配置全球资源能力的关键领域。

2. 全球专业服务机构

“全球专业服务机构”主要包括两层含义:一是指在全球具有一定影响力的专业服务提供商;二是指全球范围内的专业服务企业。结合当前上海提升城市能级与配置全球资源能力的战略需要,尤其是五型经济

¹作者简介:汪传江,管理学博士,上海师范大学商学院讲师。

中“服务型经济”与“总部型经济”发展的现实需求，本文中的“全球专业服务机构”主要是指在全球范围内具有一定全球影响力的专业服务机构。“吸引全球专业服务机构”，就是在全世界范围内吸引具有全球影响力的提供专业服务的跨国公司落户上海，或者提升在上海的机构能级，从而强化上海的全世界资源配置能力，为“五个中心”建设提供支持。

(二)全球专业服务机构的发展新趋势

1. 专业服务业的发展特征

纵观当今世界的专业服务业，主要呈现如下共性特征：(1)知识密集性。专业服务业主要是由组织或个人根据掌握的实践经验和专业知识，为客户提供某一领域特殊服务的行业，所提供的服务具有较高的知识与科技含量，这是专业服务业最显著的特征。(2)强互动性。专业服务的提供，离不开客户与企业之间、生产者与消费者之间的直接接触与有效信息沟通。(3)强人才依赖性。知识密集性，行业门槛较高，由少数专业人士提供，这决定了专业服务业对人才的强依赖性，使得高素质人才成为专业服务业国际竞争的关键。(4)强委托代理性。专业服务交易双方的服务关系，必须借助契合或者签定服务协议来达成，本质上是一种委托代理关系，且由于专业服务的复杂性与多样性，所提供的服务也是非标准化服务，因此对法律与契约的依赖程度较高。

2. 专业服务业的发展趋势

专业服务业从服务业中分离出来，是社会分工细化与对多样化社会需求的适应结果。随着全球服务贸易的不断发展，专业服务的国际贸易迅速增长。

在此背景下，专业服务业的发展呈现以下趋势：(1)智囊化。随着分工不断细化以及社会生产对知识的要求越强越高，专业服务以解决客户面临的现实问题为导向，不仅具有专业性，也具有一定综合性，提供服务的组织与个人需要有多种知识结构，并以“对策建议”的成果形式进行提供。(2)多元化。专业服务内容由单一性向多样化发展，以客户面临的具体问题为导向，为客户提供“一站式”“一揽子”的系统性服务，因此企业跨领域混业经营也成为未来的主流。(3)网络化。知识密集性与强信息依赖性，决定了各专业服务机构之间以及与国际专业服务机构之间需要网络化发展，从而实现信息共享与更紧密的合作联系。网络化发展成为广泛采用的一种专业服务咨询合作方式，也是各专业服务机构扩大自身市场势力的重要手段。(4)数字化。随着信息技术的不断发展与广泛应用，咨询等专业服务机构越来越依靠信息技术、人工智能等手段进行服务，如建立信息共享数据库、知识库，利用大数据等人工智能技术辅助进行商务咨询与决策。(5)国际化。随着全球服务贸易的不断发展，专业服务机构不仅谋求国内市场，而且更积极向海外市场扩张，构建全球化服务网络，在国际市场上开展竞争与合作。

二、上海全球专业服务业发展现状及国际比较

(一)上海专业服务业发展现状与问题

1. 上海主要专业服务业发展概况

(1)律师业。近年来，上海律师业发展较快。截至2019年末，上海共有律师事务所1660家，执业律师26520人。其中普通合伙制律所1189家，同比增加43家，占比71.63%；特殊普通合伙律所53家，同比增加22家，占比3.19%；个人律所418家，同比减少10家，占比25.18%。从律所分所情况看，外省律师上海

分所 150 家，同比增长 9.49%，上海律所在外省设立分所 285 家，同比增长 37.68%，上海律所在境外设立分所 23 家，3 年增长 43.8%。上海律师业快速发展的同时，也面临着执业环境改善难、社会各界对律师行业的认识与评价不高、队伍专业化程度不高、行业信息化水平低、律所规模化与品牌效应不足等问题。

(2) 咨询业。近年来，上海咨询业保持平稳高速增长，结构不断优化。上海咨询业主要包括：工程咨询、管理咨询、技术咨询三大领域。在三大领域中，从营业收入看，管理咨询占据 50%，技术咨询与工程咨询又约各占 25%。2019 年咨询业实现增加值 1335.95 亿元，同比增长 27.65%，其中工程咨询 292.76 亿元、管理咨询增加值 800.7 亿元、技术咨询 242.49 亿元。行业整体营业收入 3414.54 亿元，同比增长 27.4%。咨询行业从业人员占全市第三产业比重继续增长，达到 3.67%。2019 年末，上海咨询业企业数 1725 家，其中工程咨询 353 家、管理咨询 985 家、技术咨询 387 家。按照经济类型分，民营企业 712 家，占 41.28%；外商企业 350 家，占 20.29%；港澳台投资平台 258 家，占 14.96%。虽然行业整体保持高速增长，但在数字经济不断发展、产业逐渐成熟的背景下，咨询行业也面临着转型的问题。

(3) 人力资源服务行业。人力资源服务业是国际朝阳产业，从 2003 年开始，上海人力资源服务业每年以 20% 的速度增长，至 2019 年营收达 5028 亿元，约占全国的 1/4，居全国首位。上海人力资源服务行业规模不断壮大，目前拥有各类人力资源服务机构与劳务派遣机构 5500 家，从业人员超过 4 万人。行业国际化程度不断提升，目前国际排名前 20 位的人力资源机构纷纷入驻上海，其中包括 3 家世界 500 强人力资源机构——德科(Adecco)、万宝盛华(Manpower)以及任仕达(Randstad)。同时，国内大型人力资源服务机构也落户上海，部分机构实施“走出去”战略。

2. 上海专业服务业发展存在的问题

当前，上海专业服务业虽然发展较快，具备了一定的规模与能级，但与纽约、伦敦等专业服务中心城市相比，与上海配置全球资源的要求相比，上海专业服务业的发展仍有较大的提升空间。

(1) 部分服务领域发展滞后。上海专业服务业在法律服务、信用评级、资产评估、投资咨询、技术服务等领域发展不足，中介服务机构数量较少，与纽约、伦敦，乃至北京、深圳等国内城市相比均有差距。一是信用评级方面。2019 年 1 月 28 日，中国人民银行发布公告，对“标普”全资子公司——标普评级(中国)有限公司予以备案，同日中国银行间市场交易协会也公告接受该公司注册，许可其进入银行间债券市场开展信用评级业务。这标志着中国信用评级市场正式对外开放，但也反映出上海征信服务体系的不完备，个人征信市场与信用评级机构处于起步阶段。二是资产评估方面。2016 年 7 月《中华人民共和国资产评估法》正式颁布，确立了资产评估行业的法律地位，这标志着评估行业发展进入正轨。根据中国资产评估协会公布的 2019 年资产评估机构的综合评价，综合得分前几百家的机构中上海仅有 8 家，较北京的 36 家存在较大差距。三是技术服务方面。以市场为导向的高水平转移转化机构缺乏。目前，上海拥有的科技创新成果转移转化服务组织，如技术转移服务中心，多由政府与高校建立，市场化的中介服务机构缺乏。此外，估值服务体系发育不健全，知识产权披露、保护与转让，以及无形资产管理等环节均存在较大不足。

(2) 产业发展能级不够。近年来，与其他全球城市相比，支持上海全球资源配置功能发挥作用的专业服务业产业规模与发展水平相对滞后。在全国金融中心发展指数(GFCI)第 28 期中，上海金融中心建设总体排名位列第 3 位。从分行业看，上海在保险、银行、科技金融等领域表现优异，但在与之相互配套的专业服务业领域仅列第 6 位，与纽约、伦敦等城市相比存在较大差距。

(3) 服务网络水平偏低。整体而言，上海专业服务业企业以国内业务为主，国际服务开展仍较少，服务辐射面窄，为全球提供服务的能力不强，对上海增强全球影响力的支撑有限。2017 年上海有国家检测机构

700家，仅有80家开展涉外业务；2017年上海有律师事务所1600多家，仅有23家在境外开设分所。关键的制约在于：一是国内企业，特别是大型企业仍倾向于去国外购买服务，这在一定程度上制约了专业服务企业的国际化；二是国内外专业服务标准不统一，制约了上海专业服务企业的业务拓展；三是支持“走出去”的政策体系不完善，专业服务企业境外开展业务受限。

(4) 缺乏国际竞争力的市场主体。当前，上海虽已培育出一批骨干企业与重要品牌，但仍缺乏具有重要国际竞争力的龙头企业，上海本土的律师、咨询、技术转移等服务机构国际竞争经验不足，与国际同行相比，在资本实力、业务创新、营销手段、风险管控、公司治理等方面均处于劣势地位(黄静，2022)。在专业服务业的一些主要领域，当前全球市场已进入寡头垄断阶段，许多业务在全球范围内都是几家大型专业服务跨国公司之间的竞争。从现有数据看，上海专业服务业机构数量和能级与欧美主要专业服务中心城市相比，均存在较大差距，甚至与北京相比也存在一定距离。根据国际会计公告(IAB)发布的2019年全球会计师事务所排名可以发现，除“四大”(普华永道(PwC)、德勤(DTT)、毕马威(KPMG)、安永(EY))外，信用中和国际(北京)、天健国际(杭州)、利安达国际(北京)等国内企业进入了国际会计师网络排行榜，但无一家企业总部在上海。

(二) 上海全球专业服务机构的现状及城际比较

近年来，上海承担了国家一系列改革试点任务，开展了一些有关专业服务的开放创新实践(表1)，加快吸引全球专业服务机构。2013年9月，国务院批准《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》，提出上海自贸试验区对商贸服务、专业服务领域扩大开放，暂停或取消在这些领域中对投资者的资质要求、股比限制、经验范围限制等准入措施。2014年，习近平总书记作出上海“要加快向具有全球影响力的科技创新中心进军”的重要指示后，上海加快推进科创中心建设，科技类专业服务业发展成效明显。2021年4月，国务院批准上海成为继北京之后的服务业扩大开放综合试点城市，上海专业服务业的全面开放迎来新的机遇。

表1 《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》中有关专业服务业的开放措施

子行业领域	开放举措
律师行业	探索密切中国律师事务所与外国(包括港澳台地区)律师事务所业务合作的方式与机制
资信行业	允许设立外商投资资信调查公司
旅行社	允许在自贸试验区内注册的符合条件的中外合资旅行社，从事除台湾地区以外的出境旅游业务

人才中介服务	允许设立中外合资人才中介机构，外方合资者可以拥有不超过 70% 的股权；允许港澳服务提供者独立设立独资人才中介机构；外资人才中介机构最低注册资本由 30 万美元降至 12.5 万美元。
投资管理	允许设立股份制外资投资性公司
工程设计	对自贸试验区内为上海提供服务的外资工程设计(不包括工程勘察)企业，取消首次申请资质时对投资者的工程设计业绩要求
建筑服务	对自贸试验区内的外商独资建筑企业承揽上海市的中外联合建设项目时，不受建设项目的中外方投资比例限制

资料来源:笔者整理。

在上海自贸试验区以及服务业扩大开放综合试点等一系列政策的推动下，上海吸引全球专业服务机构取得了一定效果(张武晴，2020)。上海集聚全球专业服务机构呈现如下重要特征。

一是在吸引全球专业服务机构数量上，上海已居全球前列，仅次于伦敦和纽约，成为跨国公司“群雄逐鹿”的主战场；而纽约、伦敦是全球最重要的专业服务中心城市，绝大多数顶尖专业服务跨国公司均有机构布局。

二是在集聚全球总部方面，上海无一家企业上榜，严重缺失具有全球影响力的本土公司；而纽约、伦敦是全球一半以上专业服务跨国公司全球总部所在地，美国在全球专业服务领域占据霸主地位。分行业看，伦敦、纽约是全球法律服务中心，伦敦是全球会计服务中心，波士顿是全球咨询管理中心，纽约是全球广告中心。

三是在洲级和国家级总部方面，洲级总部分布很不平衡，主要集中在纽约、伦敦、迪拜和中国香港；而国家级总部分布相对平衡，所在城市能级也相对较低；上海在洲级总部和国家级总部数量上与全球先进城市相比存在较大差距。分行业看，上海在管理咨询与广告两个领域拥有相对较多的洲级和国家级总部，但在会计和法律领域总部数量较少，行业不平衡性严重。

四是在低等级的代表处和办事处数量方面，上海是全球数量最多的城市。

综上所述，在专业服务业领域，上海吸引跨国公司的能力明显低于金融业以及其他传统行业。与其他全球城市相比，虽然上海在吸引全球专业服务机构总量上已无明显差距，但主要以代表处和办事处为主，严重缺乏具有全球影响力的本土专业服务跨国公司，总部机构数量存在“量级”差距，总部类型存在“能级”落差，总部行业存在“领域”短板。由此可见，虽然全球跨国公司对上海专业服务市场垂涎已久，但对真正进入又有所顾忌、游移不定。

三、上海吸引全球专业服务机构的不足与政策短板

(一)上海吸引全球专业服务机构存在的不足

1. 本土专业服务跨国公司严重缺乏，存在“质”的差距

全球性的总部严重缺乏，始终是上海总部经济发展的一个重要短板，在专业服务业领域这一差距相对更大。上海市商务委发布的数据显示，上海所有行业的跨国公司总部中，全球总部数量仅占1%，这说明上海培育本土跨国公司的能力仍严重不足。以GaWC榜单中的管理咨询、会计、广告以及法律4个行业为例，全球顶级的公司当中，没有一家来自上海甚至中国内地。本土专业服务跨国公司的严重缺乏，意味着上海在全球专业服务业中的生产控制中心作用几乎为零，与欧美等全球先进城市存在“质”的差距。

其背后的原因主要有：一是上海专业服务业的本土企业整体发展水平低。目前国内的专业服务业仍然处于初级发展阶段，行业竞争力严重不足，与全球先进水平之间差距巨大。二是专业服务业国际化水平低。本土专业服务业由于缺乏竞争力，再加上专业服务业的开放水平低，企业“走出去”能力严重不足，制约了本土专业服务企业在全世界开展业务的能力。三是专业服务业领域存在“赢者通吃”现象。在专业服务领域，企业内部的知识积累与信息共享以及对外的品牌声誉塑造，均具有典型的规模经济效应，会形成行业垄断，使得后来者难以进入，这会进一步影响本土专业服务业跨国公司的成长。

2. 总部机构数量较少，存在“量级”差别虽然在全世界专业服务机构总数上，上海与顶级全球城市已无显著差距，但拥有的总部机构数量仍存在显著差距。在GaWC排名前100家专业服务业顶级公司中，上海拥有的跨国公司地区或国家总部数量仅为25家，而伦敦则达到50家，中国香港、新加坡也都超过35家。如果将全球总部也一并进行考虑，这一差距会进一步扩大，伦敦、纽约各有80家左右，新加坡、中国香港也各有40家。目前，全行业中，上海跨国公司总部数量仍处于“百位级”，而新加坡、中国香港等全球城市早已处于“千位级”。2016年新加坡跨国公司总部已有4200多家，2019年香港跨国公司总部也达到1500多家。目前，上海跨国公司总部数量不足中国香港的一半，仅为新加坡的1/6。专业服务业总部数量的不足，说明上海对外专业服务能力较低，这将严重制约上海通过专业服务业发挥配置全球资源的功能。

3. 高能级总部严重不足，存在较大“能级”落差

除总部数量存在较大差距外，总部能级上也存在较大“能级”落差，全球总部几乎为零，亚太地区总部也严重不足。在GaWC排名前100家企业中，上海洲级总部仅有7家(与印度孟买相同)，占国家级与地区级总部数量的1/4，全球排第15位，而伦敦、纽约则各有30多家，新加坡有22家，国内的北京也有13家。由此可见，上海与全球顶级城市之间的差距，存在较大“能级”落差。

目前，全行业中，在沪跨国公司总部仍以国家总部为主，亚太洲级总部占比为14%，全球总部占比仅为1%，业务对象主要在内地，这与全球城市进一步扩大开放的要求不相适应。目前，落户上海的跨国公司企业总部，不少是以行政管理业务为主，开展资金调配运作的较少，这意味着最能产生资金流与信息流的业务还是流向了国外。

4. 行业分布不均衡，存在特定“领域”短板在沪跨国公司总部行业分布不均衡，管理咨询领域与广告领域发展相对较好，但法律、会计领域存在短板，专业服务结构有待优化。在专业服务机构总体数量上，4个行业差别不大；但若观察洲级或者国家级的总部数量分布可以发现，上海在广告、管理咨询两个领域的排名相对较高，均居全球第6位，但在会计与法律两个领域，排名均在全球第30位之后，而北京恰恰在这两

个领域表现优异。

造成上述现象的原因，主要与中国专业服务业整体开放程度低、上海经济的整体市场化程度较高有关，是跨国公司“用脚投票”的结果。管理咨询与广告两个行业，受到政策的影响与干预相对较少，在开放过程中面临的限制也较低，与上海高度市场化的市场经济相适应，因此外资企业会选择在上海落户。而法律与会计两个行业，受政府政策许可与管制的影响较大，将总部设在北京，有利于获得最新的政策资讯并维持与政府相对较为密切的关系。这一结论意味着，上海应继续在广告、管理咨询等受政策影响相对较小的领域重点吸引全球专业服务机构，打造全球广告创意中心、管理咨询中心。

5. 机构来源不够分散，存在单一“来源地”问题

在上海设立分支机构的专业服务业跨国公司主要来自伦敦和纽约，且以美国公司占绝大多数。GaWC100家企业上海设立的各层级分支机构，有26家来自伦敦、25家来自纽约，两者合计占比72%，其中美国公司累计占比58%。同样，从洲级或者国家级分支机构来源地看，来自伦敦的占比36%，来自纽约的占比27%，两者合计占比73%。

上述结果意味着，上海专业服务业跨国公司来源地的集中程度要高于上海全行业跨国公司来源地的集中程度。这说明英美两国的专业服务业高度发达，跨国公司实力强劲，占据行业垄断地位；同时也意味着，上海专业服务业跨国公司来源地过于集中，分散性不够。在全球经济不确定性增加、逆全球化与贸易投资保护主义日趋抬头、全球产业链稳定性不断下降、跨国公司逐渐转为近岸布局的背景下，专业服务业过度依赖单一投资来源地，势必会形成较大的经济风险。

总之，在专业服务业领域，上海吸引跨国公司的能力明显低于金融业以及其他传统行业。与顶级全球城市相比，上海在吸引全球专业服务机构总量上已无明显差距，但主要以代表处和办事处为主，总部机构数量存在“量级”差距，总部类型存在“能级”落差，总部行业存在“领域”短板，在机构来源上，存在“来源地”单一问题，且尚未培育出具有全球影响力的本土专业服务跨国公司。

(二) 上海吸引全球专业服务机构的政策短板

1. 政策重视力度不够，未出台专门指导性文件

梳理上海自“十三五”以来颁布的各项政策文件可以发现，政府对于服务业的发展非常重视，但对于专业服务业发展的重视力度明显不足，在市级层面尚未出台专门的指导性政策文件。多年来，在上海国际金融中心、贸易中心、航运中心以及全球科技创新中心建设的引导下，政府的政策注意力主要集中在服务业当中的金融服务、商贸服务、航运物流服务、科技研发服务等领域。近年来，随着互联网与数字技术的不断发展，信息与数字服务已成为政府的重要关注领域，但在规模相对较小的法律、财会、广告、人力资源等专业服务领域却未给予足够关注与政策引导(上海市人民政府办公厅，2021)。

2. 专业服务业的部分关键领域尚未开放

虽然在2020年最新版的外资准入负面清单当中，已对会计、人力资源、广告、咨询等专业服务业领域全面开放，但在诸多重要领域仍存在大量准入限制。比如在法律服务业，目前的开放仅停留在内外资律师事务所可以互派代表的层面，“外籍律师不能处理中国法律事务，中国律师不能处理外国法律事务”的隔离墙尚未打破，这严重制约了外资事务所进入的意愿。对法律服务业这样的关键敏感领域可在上海自贸试

验区内进行大胆探索，成功了可以推广复制，不成功可改进重新尝试。

3. 已准入领域仍存在大量进入壁垒

最新的 2020 版外资准入负面清单进行了大量缩减，但并不意味着负面清单之外的领域，外资都可以自由进入。负面清单的落实需要各级层面的各个部门相互配合，目前各个领域依然存在或多或少、或明或暗的准入限制。例如，在会计审计领域，依然对律师事务所首席合伙人的国籍进行限制。开放力度和落地程度与预期尚存较大差距。

4. 当前开放模式不能适应专业服务业开放的需求

服务业开放，尤其是专业服务业的开放，不同于制造业的开放，也不同于服务业中的其他领域，对营商环境异常敏感，涉及知识产权保护、自然人流动、执业资格认证、跨境交付、税制改革等方面，内容复杂，需要各个领域的协同配合，当前主要针对货物贸易的单一开放模式并不能适应这一需求。

总体而言，当前跨国公司在沪发展还存在不少制度障碍，尤其是专业服务领域存在的壁垒不少，对高能级的专业服务机构发挥综合管控与调配资源能力形成较大制约，这是当前上海吸引全球专业服务机构最大的制约因素。

四、全球主要专业服务中心城市吸引全球专业服务机构的经验借鉴

(一) 加强专业服务业的对外开放是前提保证

从全球重要的专业服务业中心城市吸引全球专业服务机构的经验看，无论是中国香港传统专业服务业中心城市，还是新兴崛起的新加坡、迪拜以及与上海处于同等发展层级的北京，专业服务业的全方位对外开放是吸引全球专业服务机构、打造全球专业服务中心城市的根本前提。以中国香港、新加坡、迪拜为例，这些城市均是全球范围内集聚专业服务机构的国家级总部与洲级总部最多的城市，也是全球最重要的自由港或自由岛。从这些城市的发展历程看，经济政策的自由开放是这些城市能够发展成为全球重要的专业服务中心的最根本原因。

上海虽有自贸试验区的优惠政策加持，也在专业服务领域的扩大开放进行了一定探索，但开放步伐有待进一步扩大。上海要吸引全球专业服务机构，打造全球专业服务中心城市，可在上海自贸试验区内以与中国香港、新加坡、迪拜对标，待时机成熟了经验可以向区外推广。

(二) 塑造与国际接轨的优质软硬营商环境是关键根本

专业服务业不同于一般的制造业，具有高知识性和高互动性，所提供形式多样、内容复杂，涉及大量人员往来，需要多个方面的配套协调，因此对营商环境异常敏感，要求较高。吸引全球专业服务机构，涉及全球范围内的知识与人员流动，更需要与国际接轨的服务标准与优质软硬营商环境。

上海要进一步集聚全球专业服务机构、提升专业服务机构能级，必须持续优化营商环境，加强知识产权保护、改善专业服务人才的执业环境等，应借鉴中国香港、新加坡、迪拜等全球专业服务中心城市，不断改善上海专业服务业的整体营商环境。

(三) 发挥政府产业政策的支持作用是重要抓手

产业政策是加快产业发展的助推器，要提升专业服务业的发展水平，吸引全球专业服务机构集聚，产业政策的推动与促进作用必不可少。专业服务业是一种门槛相对较高、具有明显寡头垄断与知识循环累计效应的行业，要促进专业服务业要素集聚、重塑要素集聚的原有空间格局，必须发挥产业政策的积极作用。

在中国香港、新加坡、迪拜、北京专业服务业发展过程中，政府在其中所起的作用均非常关键，政府产业政策的积极有为是重要的推动力量。2018年，新加坡政府发布专业服务产业转型路线图，重点是推动创新和发展专业技能咨询、会计、法律、广告和工程服务部门，提出要在5~10年内通过推动企业创新和政府与产业行业协会及专业组织的密切合作，使新加坡的专业服务业成为全球的引领者。再如，北京在推动专业服务业扩大开放的过程中，将专业服务业作为服务业开放当中的一个重要特殊领域，上升至战略高度单独谋划，先后出台了一系列专门的举措。

上海要加快吸引全球专业服务机构步伐，提升集聚的专业服务机构能级，改变现有的全球专业服务机构分布格局，必须以发挥政府产业政策的推动作用为重要抓手，完全依靠市场力量的自发集聚短期内难以取得效果。一是从战略高度重视专业服务业的发展与全球专业服务机构的集聚，将专业服务业开放作为服务业开放中的一个重要但又特殊的领域，在市级层面进行单独谋划。二是改变现有的产业政策样式单一、仅提供资金支持或奖励的思路，要根据专业服务业的本身特性与自身需求，推出一些有专门针对性的、能够解决实际经营痛点的有效措施。三是注意产业政策的覆盖面。产业政策是为了推动行业整体的发展而推出的，为行业内所有企业准备的，不是少数头部企业的专属，要避免造成行业内的不公平。

五、上海加快吸引全球专业服务机构的对策措施

要加快吸引全球专业服务机构，必须坚持《上海市服务业发展“十四五”规划》的统筹部署，对标一流标准，紧抓国务院将上海新增为服务业扩大开放综合试点城市的战略机遇，围绕“进得来、留得住、发展得好”，应从以下几个方面采取措施并加以落实。

(一) 降低市场准入与经营限制，扩大专业服务业重点领域的开放与合作

一是探索法律服务领域的扩大开放。将2014年上海自贸试验区试点中外律师事务所“互派”和“联营”的做法推广到上海全域，推广国内律师事务所聘请外籍律师担任外国法律顾问试点，大胆积极探索密切中国律师事务所与外国及港澳台地区律师事务所业务合作的方式与机制。

二是继续放宽其他专业服务领域的限制与认证条件。进一步扩大会计审计领域的对外开放，取消外商投资人力资源服务机构的条件限制，全面放开建筑与工程设计领域的外资准入资质限制，取消外商投资认证机构与投资性公司的限制性条件。

三是探索建立专业服务国际联合体。探索推进沪港澳专业服务机构共建，以联合体方式加强专业服务机构国际合作，建立跨领域多资质的综合性专业服务机制。

(二) 推动职业资质互认，为专业服务人才来沪工作提供通道与便利

一是放宽专业服务人才执业资质认可。制定国际通行的职业资格认可清单，以RECP为契机探索专业资质国际互认，推行沪港澳“一试三证”评价模式，为具有境外职业资格的专业人才来沪执业开辟通道。

二是支持境外专业服务人士应考我国相应执业资格并在沪注册执业。在不影响国家安全的前提下，向境外人员放宽职业资格考试限制，保障通过职业资格考试的境外人员在职业资格认可上享有同等权利与待遇。

三是支持境外专业技术人才参与上海的职称评定。扩大境外专业技术人才参与上海职称评定范围、放宽高层次专业服务人才评审职称的限制条件、加大对中等层次专业技术境外人才职称评定的支持力度。

(三) 补足配套机制短板，优化全球专业服务机构营商环境

一是深化“放管服”改革，降低全球专业服务机构进入壁垒。坚决全面清理负面清单之外的外资准入限制措施，真正落实“非禁即入”、分类再造审批流程，破解“准入不准营”难题、提高政策透明度，优化营商环境。

二是加强知识产权保护，夯实专业服务业发展的商业信用体系。建立与专业服务业相适应的知识产权保护体系，加强知识产权保护领域的国际合作，健全社会信用体系。

三是建立专业服务业决策与监管的数据支持体系。构建专业服务业营商环境动态监测系统，健全专业服务业的统计体系，完善以数据为支撑的专业服务业监管体系。

(四) 强化高端要素集聚，为全球专业服务机构提供广阔发展空间

一是打造专业服务集聚区，汇聚全球专业服务主体。大力推进“全球服务商计划”，吸引专业服务组织、行业协会落户上海，提升政策优惠力度促企业集聚。

二是吸引全球专业服务人才，汇聚全球智力。加强专业化国际人才引进，优化专业服务人才发展环境，提高对行业领军人才的引进与支持力度。

三是加速长三角一体化发展，构建上海专业服务业发展的广阔市场腹地。构建长三角对外投资合作一体化服务体系，破除专业服务企业跨区域经营的市场壁垒，发挥全球专业服务机构在推进长三角一体化发展中的促进作用。

(五) 构建全球专业服务网络，打造示范引领性品牌

一是以“走出去”实现“引进来”。支持专业服务企业“走出去”、开展境外服务合作伙伴网络工程计划、加强与国际团体组织合作。

二是搭建专业服务工商合作机制化平台。实施一批国际化综合服务平台项目，推进“一带一路”服务平台建设，推进国内专业服务平台建设。

三是全面打造专业服务示范引领性项目品牌。引进国际知名品牌形成带动效应，推动形成内外品牌互嵌融合发展格局，共建专业服务“上海标准”，提升品牌知名度。□

参考文献：

- [1] 郑琴琴, 李志强. 专业服务业跨国公司全球资源的利用研究 [J]. 亚太经济, 2007(6):111-113.
- [2] 李晓光, 刘晓宇, A. 南达, 刘德元. 专业服务业 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004.
- [3] 马克·C. 斯科特. 智力产业 [M]. 北京:机械工业出版社, 2000.
- [4] 石忆邵, 蒲晟. 专业技术服务业:大都市产业结构调整的新方向 [J]. 南通大学学报(社会科学版), 2010(3):26-30.
- [5] 上海市人民政府发展研究中心, 上海现代服务业联合会. 上海现代服务业发展报告 2020 [M]. 上海:上海社会科学院出版社, 2021.
- [6] 黄静. 智力汇聚彰显专业——2021 年上海规模以上专业服务业发展情况分析 [J]. 统计科学与实践, 2022(4):38-41.
- [7] 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.
- [8] 彼得·J. 泰勒, 本·德鲁德. 世界城市网络 [M]. 南京:江苏凤凰教育出版社, 2018.
- [9] 上海市人民政府办公厅. 关于印发《上海市服务业发展“十四五”规划》的通知 [J]. 上海市人民政府公报, 2021(15):11-24.
- [10] 北京市商务局, 北京市发展和改革委员会, 北京市财政局. 关于印发《关于北京市专业服务业助力“走出去”发展若干措施》的通知 [J]. 北京市人民政府公报, 2022(1):19-26.