



# 上海：恒新之城

本刊记者 | 李颖 韩璐

创新发展，正不断成为上海的核心驱动。

新中国成立以来，上海作为中国共产党的诞生地、伟大梦想的启航地，始终走在时代发展前沿，发挥着开路先锋、示范引领、突破攻坚的重要作用，焕发出国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心的蓬勃生机。2018年11月，习近平总书记出席首届中国国际进口博览会并考察上海时，交给上海三项新的重大任务，即增设自贸试验区新片区、设立科创板并试点注册制、实施长三角一体化发展国家战略，更激发了上海“当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者”的活力与创造力。

## 从上海自贸区临港新片区看税制改革创新

2019年8月20日，中国（上海）自由贸易试验区临港新片区正式揭牌，位于上海东南的这片创新热土拉开如火如荼的建设帷幕。9月12日，首批重点签约和开工项目23个，总投资超过110亿元，涵盖了高端装备制造、新能源汽车、集成电路和生物医药等多个领域。相比6年前成立的上海自贸区，增设新片区不是简单扩区，也不是简单将现有政策平移，而是一次全方位、深层次、根本性的制度创新变革。

据上海市财政局税政处负责人印征平介绍，目前的新片区方案，与投资、贸易、金融、运输、数字经济、人员进出、税制安排和风险管理等八个方面形成了体系化的政策制度设计，其中税收制度安排是不可或缺的一项重要内容。“围绕在更深层次、更宽领域、以更大力度推进全方位高水平开放的总体战略要求，新片区将实施具有国际竞争力的税收制度和政策，进一步增强区域创造力，努力建成具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。”印征平具体解释道，新片区税收政策结合经济社会发展出现的新情况、新模式，遵循国家税制改革的总

体要求，对相关涉税制度和政策进行了创新完善和探索试点。同时，对标国际公认的竞争力最强的自由贸易区，科学把握新片区税制创新变革的核心要素，力争形成具有较强国际竞争力的税制规则和政策体系。新片区设在上海临港区域，有独特的地理区位和产业优势，是上海未来改革发展的重要载体，税收政策安排立足实际需求，充分发挥税收政策在促进新片区优化产业布局结构、投资贸易自由化便利化方面的重要支撑保障作用。

“作为新片区政策的重要组成部分，国家有关部门在税制设计和税收政策安排方面进行了大胆改革创新，突出了对产业发展、人才集聚、投资贸易便利化自由化等方面给予特别支持，相关政策可谓亮点多多。”据介绍，新片区税收政策的总体目标是形成“产业+人才+贸易+投资”四位一体融合发展、与特殊经济功能区定位相适应的税制格局，通过科学化、体系化的制度设计促进新片区经济高质量发展。

一是贴近实际需求，充分体现支持重点产业发展和吸引高端紧缺人才集聚创业的税收政策导向。如，结合新片区产业规划布局，对新片区具有基础优势的集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等重点行业的关键领域核心环节相关企业实施一定期限（成立之日起5年内）的企业所得税税率减按15%进行征收。这有助于加速培育形成先进技术、产业辐射效应的发展新格局。又如，在其他地区先行试点的基础上，在新片区研究实施境外人才个人所得税税负差额补贴政策。这有助于稳定境外专业人士在新片区中长期工作生活的政策预期，吸引高端紧缺人才在新片区集聚创业发展。

二是借鉴国际经验，充分体现特殊经济功能区的税制设计理念。如，对境外进入物理围网区域内的货物、物理围网区域内企业之间的货物交易和服务实行特殊的

税收政策。这有利于进一步促进贸易自由化便利化，助推放大新片区贸易物流集聚辐射效应。又如，对境内建造船舶在“中国洋山港”登记从事国际运输的，视同出口，给予出口退税。这有利于在服务上海国际航运中心建设这个国家战略的同时，进一步支持我国造船工业的发展。

三是凸显开放定位，充分体现推进实施具有较强国际竞争力的开放制度总体要求。如，自由贸易账户作为上海自贸区金融改革重要的基础设施，新片区将积极探索通过自由贸易账户开展的投融资及金融业务的税收政策。又如，结合落实新片区企业服务走出去的总体目标要求，扩大新片区服务出口增值税政策适用范围，进一步研究适应境外投资和离岸业务发展的新片区税收政策。

### 从张江高新区看助力科技创新

世界上首个体细胞克隆猴、世界首创的磁控胶囊胃镜机器人……这些听起来就“高大上”的尖端科技项目，均诞生于张江国家自主创新示范区。

位于浦东的张江高新区成立于1992年，自1999年上海实施“聚焦张江”战略以来，张江高新区快速发展为高新技术产业集聚地，2011年经国务院批准成为第三个国家自主创新示范区。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，上海提出从“建设张江综合性国家科学中心、建设一批共性技术平台、打造一批科技创新集聚区、推动大众创业万众创新”四个层面推进建设科创中心。

“其中，最核心的层面是建设张江综合性国家科学中心，实际上就是以张江地区为核心承载区，建设一个大型的、开放的研究基地，汇聚全球的创新资源。”上海市财政局教科文处负责人说，“为支持张江高新区加快建成汇聚全球创新资源的国家自主创新示范区，市级财政积极探索，进一步加大财政投入，深化推进市级财政科技资金放管服改革，助力张江不断提升集中度、显示度。”

据介绍，2016—2020年上海市财政安排张江国家自主创新示范区专项资金，支持打造国际领先的科技园区。围绕面向未来5—10年甚至更长时期起到重大支撑引领作用的关键核心技术，支持启动实施若干个市级科技重大专项。

“在加大财政投入的同时，我们也在加强财政科技资金管理。改变部门各自分钱分物的管理办法，建立跨部门的财政科技项目统筹决策和联动管理制度，综合协调政府各部门科技投入专项资金，建立覆盖基础研究、应用研究和产业化的项目投入管理和信息公开平台，调整优化现有各类科技计划。”负责人说。对基础前沿类科技计划，



图片来源：视觉中国



强化稳定性、持续性的支持；对市场需求明确的技术创新活动，通过风险补偿、后补助、创投引导等方式发挥财政资金的杠杆作用，促进科技成果转移转化和资本化、产业化。同时，实施科技计划绩效评价，主动向社会公开，接受公众监督和审计监督。

为健全以企业主体的创新投入制度，上海市财政采取了三方面措施：加快推动设立科创板，鼓励创新型企业能够多渠道开展直接融资；大力发展创业投资，鼓励社会资本发起设立创业投资、天使投资，同时扩大政府创业投资引导基金规模；设立融资担保基金，缓解中小微企业的融资难、融资贵问题。

2018年，上海市财政会同市科委出台了《上海市科技创新券管理办法》，进一步扩大了“科技创新券”的使用范围，从原来主要支持企业使用大型科学仪器测试检测，扩大到支持企业在科技创新中开展的战略规划、技术研发、技术转移、检验检测等服务，年度最高兑付额度也从10万元统一提高为30万元。通过优化财政投入方式，切实降低中小企业研发成本，提高大型仪器利用效率，促进企业科技成果转化。

为优化完善竞争性财政科研经费管理，市财政在项目经费管理上按照放管服改革的要求，进一步下放预算调剂权限，简化预算科目编制和科研仪器政府采购管理，改进科研项目结余留用管理，着力推进项目承担单位建立科研财务助理制度。在经费支出内容上，进一步扩大劳务费覆盖范围，并同步放开间接费用中科研绩效支出比例限制。这样就将财政资金分配重心进一步向人倾斜，创新活力得到了有效释放。

为促进科技成果转移转化，上海市财政将科技成果的使用权、处置权和收益权下放给高等院校和科研院所，政府不再审批备案，由高校、科研院所自主实施。同时，将科研人员成果转化收益比例提高到不低于70%，转化收益用于人员激励的部分不计入单位绩效工资总量，引入协议定价、技术市场挂牌交易、拍卖等市场定价机制。

“上海建设了若干重大创新功能型平台，实际就是科技成果研发、转化的平台，对此我们在财政支持方式上有所突破。”负责人介绍说，市财政采取“机构式资助”方式，给予相关机构稳定的财政经费支持，其绩效考核结果与财政拨款直接挂钩。同时，扩大经费使用自主权，除约定事项外，政府管理部门不再对经费使用范围进行直接规定。市财政还探索设立财政经费资助的“退坡”机制。相

关机构成立初期，以财政科技投入为主，待逐渐发展成熟后，财政科技投入所占比例逐渐减少。

今年11月，上海市第十五届人大常委会第十五次会议对《上海市推进科技创新中心建设条例(草案)》进行了审议，条例草案中提出打造“科技创新中心承载区”，进一步明确张江的功能定位，即统筹推进张江综合性国家科学中心、张江国家自主创新示范区、张江科学城建设。展望未来，张江高新区将成为上海国际科技创新中心源头创新能力的重要策源地。”

### 从民营企业发展看营商环境创新

据不完全统计，上海约有科技企业1.6万家，其中90%以上为民营企业，50%以上的专利授权量由民营科技企业获得，民营企业可谓科技创新的主力军。2018年11月，上海出台了促进民营经济发展的27条政策，其中涉及财政的政策有10条，重点聚焦民营企业发展中的突出问题，把打造良好的营商环境摆在更加突出的位置。

对此，上海市财政局企业处负责人张禾说：“在扶持民营科技企业发展过程中，我们总的考虑是推进完善支持创新的政策体系，为企业营造良好的营商环境，让它们遵循市场经济规律由小到大健康持续地发展，而不是一味地通过资金补贴来‘输血’。”

针对一些小规模企业科创能力不强的问题，上海市财政将重心放在解决科创环境问题上。“我们建立了一些平台，主要功能就是‘共享’，如科研设备、税务咨询等，目前全市已建立研发与转化功能型平台16个，积极为数百家民营企业提供产业共性技术服务。”张禾举例说，比如类脑芯片平台、石墨烯平台等重大创新平台，市区两级政府对平台的建设与运行予以资金支持。

“在支持民营企业技术改造方面，上海建立了产业转型升级专项资金，民营企业、中小微企业只要条件符合，可以同等享受政策。”说着，张禾从办公桌上拿起厚厚一本资料册，都是关于产业转型升级专项资金的政策。“我们加大了对民营企业技术改造的支持力度，对其中优质的项目支持比例按政策上限执行。”

为充分激发民营企业发展的活力和动力，上海市财政除了优化产业资金投入机制之外，还持续扩大政府投资引导基金规模。2010年和2014年，先后设立了创业投资引导基金和天使投资引导基金，重点投资处于初创期、早中期、具有高成长性的企业。“从2019年起，我们将连

续3年每年增加财政资金10亿元，进一步扩大创业投资和天使投资基金规模，引导社会资本加大对民营企业创新发展的支持力度。”

在优化民营企业科创环境的同时，上海市财政还注重优化民营企业的融资环境，缓解企业融资难融资贵问题。据介绍，为引导金融机构加大对民营企业的信贷投放力度，从2012年开始实施中小微企业信贷风险补偿和信贷奖励政策，重点是对各有关银行，为中小微企业发放贷款所发生的超过一定比例的不良贷款净损失，给予相应的风险损失补偿。同时，对于在支持中小企业信贷方面绩效考核突出的银行予以奖励。为加大政策性担保基金对民营企业的融资担保力度，市财政将逐步扩大担保基金规模至100亿元。市担保基金已与浦发银行合作，成功发行上海首单“银政担”合作的民营企业债券融资支持工具，并对中小微企业政策性融资担保基金的章程、运作规则进行了修订，将担保对象从中小微企业扩大到优质民营大中型企业。

“在优化民营企业融资环境这方面，我们确实想了很多办法，做了不少事情。”2018年，由于内外多种不利因素叠加，部分上市公司股权质押造成的流动性风险问题突出，为有效化解风险，年底上海建立了规模100亿元的上市公司纾困基金，其中，财政通过国有资本经营预算安排出资20亿元。基金严格遵循以市场化、法治化方式运作，按照符合经济结构优化升级方向、有前景的民营企业

这个总体方向，从市场化的角度对申请支持的企业进行筛选。坚持“救急不救穷”，一企一案，重点帮助本市产业龙头、就业大户、战略新兴产业等关键重点民营企业渡过资金难关。

为降低民营企业经营成本，提升企业获得感，上海市财政在全面落实国家新一轮减税降费政策的基础上，对地方权限内的有关税费政策，在国家规定的幅度内，降到最低水平。“当前，中美贸易争端对全球产业链、供应链、价值链带来很大影响，上海的民营企业也面临着新的困难和挑战。”张禾说，“我们重点是要帮助企业跨过‘三道坎’，即加大对企业技术创新的支持，帮助企业跨过创新坎；减轻企业融资负担，帮助企业跨过融资坎；完善企业公共服务体系，帮助企业跨过营商环境坎。”

### 从虹桥商务区看区域发展创新

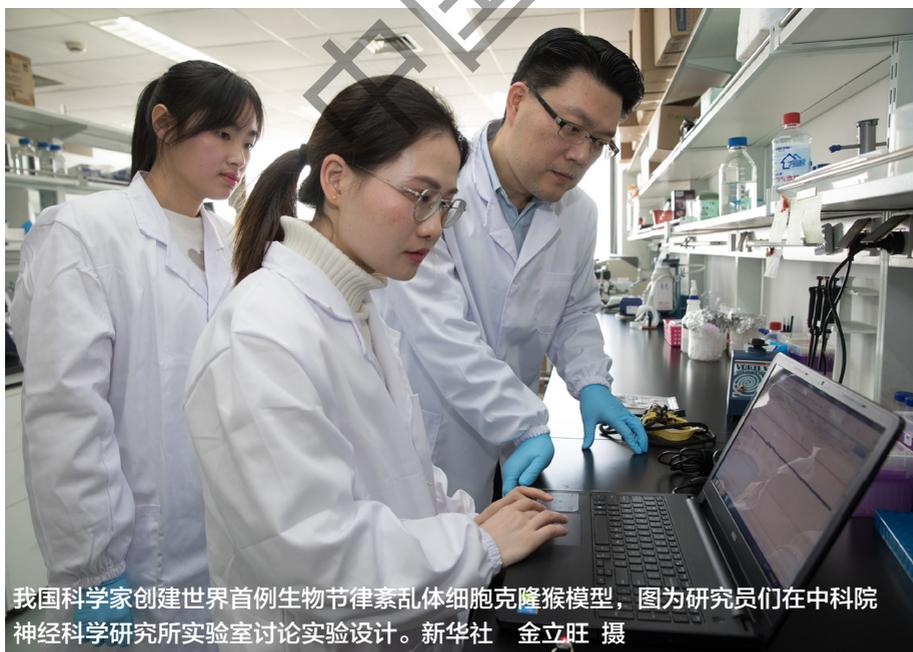
“东有大浦东，西有大虹桥”。在上海，浦东借助改革开放东风迅速发展，虹桥则依托“大交通、大商务、大会展”的天然红利，在服务长三角城市群联动发展中发挥着重要作用。

习近平总书记在首届中国国际进口博览会发表主旨演讲时提出，支持长江三角洲区域一体化发展，并上升为国家战略。这意味着长三角区域合作历经36年长跑，步入全面提速的新阶段。今年1月，“在沪苏浙交界区域建设长三角一体化发展示范区”首次提出，意在打造进一步

扩大对内开放载体，率先探索区域一体化制度创新及高质量发展体制机制。

虹桥商务区位于上海中心城区西侧，紧邻江浙两省，可谓长三角一体化发展的动力核。进博会落户于此，给虹桥商务区带来新的发展契机。能否借办会之机尽可能多地吸引国际优质企业、品牌和项目落户，让上海成为重要的进口商品集散地，成为新技术、新产品首发平台，颇受社会关注。虹桥商务区紧紧抓住机遇，全面做好功能辐射承接，以进博会国家层面的大开放，带动长三角区域的全面开放。

9月初，记者一行来到虹桥商



我国科学家创建世界首例生物节律紊乱体细胞克隆猴模型，图为研究员们在中科院神经科学研究所实验室讨论实验设计。新华社 金立旺 摄



务区，明媚阳光下，进博会吉祥物——熊猫“进宝”微笑着热情欢迎国内外慕名前来的参观者们。虹桥商务区管委会商务处一位工作人员介绍说：“进博会只办6天，如何在时间上和空间上有所延展，放大其功能，上海市政府搭建了虹桥进口商品展示交易中心和长三角区域城市展示中心两大功能性平台。目标是为全球经济体企业寻找长三角贸易合作伙伴提供信息和咨询服务，真正实现‘6+365’天进博会功能溢出的常态化，为长三角城市群企业对接全球经济体、融入全球市场、参与全球分工提供便捷可靠的窗口和渠道服务。”

话音未落，我们走进了一家保税商品展示馆。“不用去欧洲，也不用代购，在这里就能以欧洲门店价买到新款名牌包，购物节期间再打9折，就是欧洲退税价了。”东方国际集团展销公司相关负责人的一番介绍引起了大家的兴趣。据了解，目前进口商品展示交易中心主要有保税展示交易、一般贸易、跨境电商等商品模式，线上和线下结合，零售和批发结合。保税展示馆是在海关整体监管下，都是和海关联网的，处于保税展示状态下的商品由海关实时监管。“这些名包是和欧洲同价的，很多是从一级代理商手里直接采购，订的是期货，和欧洲同步上新。”通过柜台前的触摸屏，消费者还可以通过溯源系统查阅任一款商品在国内外的价差。

展示馆中，俄罗斯的冰激凌、澳大利亚的羊毛被、日本的母婴用品、新西兰的蜂蜜、西班牙的橄榄油……各国特色展品很具吸引力。“普通消费者可以直接来这里购买吗？”针对我们的疑问，工作人员给予了肯定回答：“可以，我们的目的就是要把进博会的展品变商品，放大进博会溢出效应，打造上海购物新地标。”据了解，虹桥进口商品展示交易中心将通过保税、展示、商品、交易、物流仓储通关服务等措施，使优质进口商品走进来，主动对接进博会，让进博会的展品展示后汇聚到这里，让各国展商通过这个平台实现销售，加强以虹桥进博展示交

易中心的周边保税展示交易场所联动，更好地承接溢出带动效应。

从保税商品展示馆出来，曲水流觞，小路蜿蜒，现代化的建筑很是吸引人。“这里是长三角区域城市展示中心，有江苏、安徽、浙江三栋楼，每栋楼里会有很多城市进驻，相当于‘城市客厅’，做城市展示、招商推介等活动，主要就是为了承接进博会的溢出效应。”虹桥商务区管委会商务处工作人员说道。走进江苏楼，我们坐建筑用电梯来到顶层，开放露台上，美丽的苏州园林已现雏形，极具现代感的苏州展厅正在装修和布置中。据介绍，长三角各主要城市正积极参与进博会招商招展，并以融入商务区功能性平台打造为突破点，共同做好进博会功能辐射承接。

“进博会要年年办下去，而且要越办越好。”走进虹桥商务区管委会，大厅里滚动播放的大屏幕上刚好出现这句话。首届进博会累计意向成交578.3亿美元，随着订单一一落实，合作正在加速落地生根。离第二届进博会开幕倒计时40天之际，虹桥商务区保税物流中心（B型）落成营运，积极致力打造成为联动长三角、服务全国、辐射亚太的进出口商品集散地。

如今的虹桥商务区，依托虹桥机场、高铁站等综合交通枢纽和国家大型会展项目，已经全力开启新征程，致力建设国际化中央商务区、国际贸易中心新平台，打造国际开放枢纽，更好服务于国家长三角一体化发展战略。□



位于虹桥进口商品展示交易中心的保税展示交易馆一隅。韩璐 摄